

Forsvarets stabsskole

Våren 2007

Masteroppgave

Er effektbasert tilnærming til operasjoner forenelig med integrerte operasjoner?

Sten Osvald Einarsen

Abstract

This thesis is looking into various aspects of the North Atlantic Treaty Organization's work on a new Effect Based Approaches to Operations (EBAO) doctrine, and the United Nations Integrated Missions concept. The main thesis is:

Can NATO EBAO doctrine merge with the UN integrated mission concept?

Despite the fact that integrated use of national state powers isn't a new concept, integrated missions have become an important strategy in UN peace-building missions. Military forces in NATO are now called upon to operate across the spectrum of conflict. Effect Based Approaches to Operations (EBAO) has developed into a new doctrine to insure that the mission management is focusing on achieving holistic effects, rather than managing resources and tasks.

Due to dissimilarities in the stages of the current planning process, lack of planning resources, and natural integrated workflow in the UN system to enable the use of effect based planning, this thesis has concluded that EBAO is incapable of being merged with integrated missions planning phase.

However, EBAO could be utilized at the operational and part of the tactical level of an integrated mission during the execution phase of an operation. Many of the mechanisms implemented in the integrated structures are alike, and in the future an integrated mission will have all relevant military planning and monitoring resources implemented in the integrated structure of the mission. If an integrated military component has focus on EBAO, then it could contribute positively to the operational effect based management. But due to known challenges in the integrated mission concept there are some uncertainties.

Forord

Da er tiden inne for å slutføre oppgaven. Jeg må si at det vekker noen følelser jeg trodde jeg hadde vokst fra. Hvem skulle trodd at en kar med bakgrunn i informasjonsvitenskap og informatikk skulle skrive en masteroppgave hvor konsepter for gjennomføring av flerdimensjonale operasjoner var i fokus?

Det som har overrasket meg på veien, er at kjernen i EBAO og integrerte operasjoner har svært mange likhetstrekk med de fagområder jeg kjenner fra mine studier ved BI og Universitetet i Bergen. Sentrale informasjonsvitenskapelige begreper som prosesser og saksgang har fått ny mening i min verden. Doktriner har gått fra å være noe mystisk til å være noe "kult". Den største utfordringen har vært å forstå begrepene og de tradisjoner integrerte operasjoner og EBAO representerer. Dette har stabsskolen bidratt med til fulle. For min egen del ville det ikke vært mulig å skrive en slik oppgave uten den kunnskap Forsvarets Stabsskole har tilført. Jeg vil derfor berømme skolestaben for gode fagplaner og forelesningsopplegg.

En spesiell takk rettes til forsker Kjell Inge Bjerga ved Institutt for Forsvarsstudier for sin grundige og presise måte å veilede arbeidet med masteroppgaven på. Jeg vil også takke oberstløytnant Palle Ydstebø ved stabsskolen for den hjelp som ble gitt under analysen av operasjonskonseptene og støtte underveis.

Videre vil jeg også rette en takk til Stina Torjesen ved NUPI som ga meg tilgang til deres rapport om FNs arbeide med demokratisering lenge før den var klar til trykk. Den ga meg noe nyttige perspektiver med på veien. Takker også professor Roland Paris ved Universitetet i Ottawa for at jeg kunne bruke hans rapport om koordineringsutfordringene i integrerte operasjoner som et av grunnlagene til denne masteroppgaven.

Retter også en takk til orlogskaptein Kåre Vadheim ved FLO/IKT Bergen for å ha lagt til rette for at jeg kunne disponere et eget kontor med alle nødvendige fasiliteter på Sjøforsvarets hovedbase Haakonvern. En hilsen sendes også til gjengen på "sjøhusene". Hyggelige og forståelsesfulle arbeidskolleger. Papir, skrivere, kaffe og frukt er villig delt med en gjest som ikke har hatt vett til å gå hjem før sent på kveld.

Forslag til andre masteroppgaver ved Forsvarets stabsskole

Både EBAO og integrerte operasjoner er fortsatt under utvikling.

I FN skjer utviklingen av integrerte operasjoner gradvis, hvor dagens operasjoner skal tilpasses de retningslinjene som så langt er lagt til grunn for operasjonskonseptet. For eksempel er utgivelsen av policy for implementering av "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC) og "Joint Operation Centre" (JOC)¹ i liten grad fått effekt. I den forbindelse vil det være interessant å fortsette fokuset fra dette prosjektet med å vurdere hvordan dette blir implementert i praksis. FNs operasjoner i Sudan og Liberia vil i den forbindelse vær mest interessant å se på, siden de har et betydelig militært bidrag.

I forhold til EBAO, skjer også denne utviklingen gradvis. Etter hvert som en vinner erfaringer i ISAF-operasjonen i Afghanistan kan det forventes at det foretas enkelte justeringer av konseptet. Blant annet har jeg gjennom arbeidet med dette prosjektet fått innsikt i relasjonen mellom NATOs ISAF-operasjon og FNs operasjon i Afghanistan (UNAMA). Disse to operasjonene gjennomføres i parallell, hvor ISAF kvartalsvis rapporterer fremgang til FNs sikkerhetsråd. I tillegg ivaretas koordinering på operasjonelt nivå mellom ISAF og FN gjennom NATOs "Senior Civilian Representative" (SCR) og FNs "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG). Ut fra det perspektiv dette prosjektet har hatt, ville det vært interessant å få vurdert hvorvidt dette er en vei å gå i forhold til fremtidige integrerte operasjoner. Prinsipielt er dette en EBAO-praktiserende militær komponent som er organisert på utsiden av den integrerte struktur. Slik sett samarbeider ISAF med FN på lik linje med øvrige ikke-integrerte enheter.

Et siste moment som kan undersøkes nærmere er hvilke begrensninger EBAO har til å være reelt sett effektbasert. Dels fordi fagområdet er kontroversielt, og dels fordi enhetene på bakken i større eller mindre grad har en forbindelseslinje til egen moderenhet eller nasjon. For eksempel har vi i Norge en direkte relasjon til enhetene på bakken i Afghanistan. Det være seg militære, politimessige, Utenriksdepartementets eller andre ressurser. Hvilke problemstillinger skaper det for et EBAO-konsept?

¹ DPKO, 2006

Innhold

Abstract.....	ii
Forord.....	iii
Forslag til andre masteroppgaver ved Forsvarets stabsskole.....	iv
Innhold	v
1 Innledning.....	1
1.1 BAKGRUNN - INTEGRERTE OPERASJONER OG EFFEKTBASERT TILNÆRMING TIL OPERASJONER (EBAO)	1
1.2 AVGRENSNING	4
1.3 LITTERATURSTATUS	4
1.4 RELIABILITET OG VALIDITET	6
2 Militære operasjoner.....	7
3 Integrerte operasjoner.....	10
3.1 INTEGRERTE OPERASJONSLINJER.....	11
3.2 ORGANISERING OG LEDELSE (KOMMANDO- OG KONTROLLARRANGEMENT)	16
3.3 DAGENS UTFORDRINGER MED INTEGRERTE OPERASJONER.....	20
4 Effect Based Approach to Operations (EBAO).....	23
4.1 GENERELT OM EFFEKTER I EBAO	25
4.2 OPERASJONSLINJER I EBAO	29
4.3 ORGANISERING OG LEDELSE (KOMMANDO- OG KONTROLLARRANGEMENT).....	34
4.4 UTFORDRINGER MED EBAO	38
5 Vurdering av EBAO i forhold til integrerte operasjoner	40
5.1 KULTURELL FORENELIGHET – EBAO VERSUS INTEGRERTE OPERASJONER	40
5.1.1 Avsluttende vurdering	48
5.2 ORGANISASJON OG SAMARBEID	49
5.3 PLANLEGGING AV OPERASJONER – ETABLERING AV FELLES OPERASJONSLINJER	52
5.3.1 Avsluttende vurdering	61
5.4 STYRING AV OPERASJONER - EBAO "EXECUTION"	63
6 Konklusjon - Er EBAO forenelig med integrerte operasjoner?.....	69
Referanser.....	77
Andre kilder	80
Vedlegg A – Utkast til NATOs EBAO planprosess - NATO UNCLASIFIED.....	81
Vedlegg B – Et eksempel på relasjonen mellom slutttilstand, mål, effekter, tiltak og ressurser – NATO UNCLASIFIED	82

1 Innledning

1.1 Bakgrunn - Integrerte operasjoner og effektbasert tilnærming til operasjoner (EBAO)

Dagens konflikter har endret karakter. De har blitt mer komplekse ved at det er svært mange faktorer som enkeltvis, eller i kombinasjon, bidrar til at konflikter oppstår og vedlikeholdes. Etniske konflikter med lange historiske røtter, som for eksempel konflikten mellom serbere og kosovoalbanere, er et slikt eksempel. Et annet eksempel er situasjoner der svake stater enten ikke makter, eller unnlater, å håndtere indre uro. Situasjonen i Afghanistan og Somalia er eksempler på det. Slike konflikter kan ikke løses med bruk av militære midlere alene. Det er heller slik at et bredt spekter av både sivile og militære virkemidler er nødvendig for å håndtere dem. Dette i motsetning til tidligere hvor en hovedsakelig så for seg at en ville bekjempe en motstander med symmetriske virkemidler, og hvor det var to viljer som i utgangspunktet sto mot hverandre. Frem til slutten på den kalde krigen har dette tradisjonelt sett vært det utgangspunkt militær virksomhet har forholdt seg til.

Det er også slik at selve konflikthåndteringen har blitt mer komplisert enn tidligere. På militær side er det en tendens til at man i tillegg til ha flernasjonale styrker i en operasjon også opplever at privatiserte militære elementer leies inn for å ivareta klassiske militære oppgaver. MPRI sin rolle Bosnia, hvor de var med på å bygge opp en integrert bosnisk militærkapasitet, er et slikt eksempel.² På militær side er det derfor tendenser i retning av mindre homogenitet. Tilsvarende gjelder for sivil side, hvor en har fått en vekst i antall uavhengige ikke-statlige organisasjoner som også utfører oppdrag i et operasjonsområde. Internasjonale røde kors (IRC), Leger uten grenser, CARE og Redd Barna, og andre ikke-statlige virksomheter som ivaretar humanitære oppgaver er eksempler på det. Utfordringer med disse organisasjonene er at de utgjør et stort spenn i hva som fokuseres, og hvilke verdier de baserer sin virksomhet på. Disse virksomhetene kommer i tillegg til de ressurser FN har i egen organisasjon. Trenden har således vært en gradvis økende kompleksitet der koordineringsbehovet har økt i takt med fremveksten av antall virksomheter som er inne på arenaen hvor konfliktsituasjonen løses.

FN gjennomfører i dag operasjoner som er mindre i volum, enn det NATO tradisjonelt sett har planlagt for. Slik sett kan en si at oppgaven burde være mindre komplisert enn før. Erfaringer fra FNs operasjoner i perioden fra 1960 frem til 1993 i Namibia, Nicaragua,

² Singer, 2003:128

Angola, Kambodsja, El Salvador, Mosambik, Liberia og Rwanda har imidlertid ledet til en erkjennelse av behov for mer helhetlig koordinering.³

Men når der er sagt, var vurderingen av ”The failures – most notably the 1995 massacre in Srebrenica (Bosnia and Herzegovina) and the 1994 genocide in Rwanda- [that] led to a period of self-examination in UN peacekeeping”.⁴ ”Integrated missions” har i følge Espen Barth Eide etter dette vært en del av dagsorden i FN siden starten av reformeringen i 1997.⁵

På samme måte som FN har erkjent behovet for å samarbeide bedre mellom de virkemidler dagens konflikter krever, har også NATO sett behovet for å endre på måten de militære styrkene skal forholde seg til ikke-militære enheter i et operasjonsområde. NATO har derfor påbegynt utvikling av et konsept for mer helhetlig tilnærming til operasjoner, hvor også sivile enheter inngår. Konseptet kalles ”Effect Based Approach to Operations” (EBAO).⁶

Disse to tilnærmingene til håndtering av komplekse utfordringer er ikke noe nytt, noe en lett kan forledes til å tro. Faktum er at denne formen for helhetlig tenkning og kombinasjon av virkemidler allerede på 1800-tallet ble identifiserte av Carl von Clausewitz, i det han kalte krigens treenighet, hvor samspillet mellom militærmakt, politikk og samfunn var vesentlig faktor for å forstå krigens natur og karakter. Hans syn om at krig er fortsettelse av politikken med andre midler, har i mange sammenhenger preget synet på hvorledes militærmakten bør forholde seg til politisk ledelse og samfunn. Krigens treenighet kan kalles en form for integrasjon mellom statens virkemidler ved at det var prosesser i alle dimensjonene som påvirket krigens natur.

Videre utviklet Sir Basil Liddel Hart i 1920-30-årene ideen om den indirekte metode og ”Grand Strategy”. Hans idé var å velge blant samfunnsmessig, politiske og militære virkemidler og bruke den virkemiddelmiks som ville gi ønsket resultat med minst mulig bruk av ressurser. ”Grand Strategy” må i den forbindelse forstås som integrasjon av statens virkemidler, hvor militærmakt kun var et blant flere alternativer.

³ Paris, 2006:2-4, Dobbins et al, 2005

⁴ <http://www.un.org/Depts/dpko/faq/q4.htm>: 02. april 2007

⁵ Barth Eide et al, 2005:11, jamfør CDUNPO, 2006:23

⁶ DEBAO, 2006

Under første og annen verdenskrig mobiliserte man hele nasjoner i kampen mot Tyskland og deres allierte. Trenden med mobilisering av hele samfunn fortsatte i etterkrigstiden. I perioden frem til ca 1990 planla vi i vestlig sammenheng med totale kriger hvor hele samfunn skulle mobiliseres for å håndtere en eventuell krigssituasjon. NATO utviklet omfattende forsvarsplaner, der den enkelte medlemsnasjon inngikk med omfattende ressurser. Ved tilløp til krig på norsk jord, ville blant annet vi i Norge, som del av denne alliansen, mobilisere hele samfunnet i det vi kan kalle en "ultimat" integrasjon. I dag kaller vi dette for det moderniserte totalforsvarskonsept.

Hvis vi ser på strukturen i de integrerte operasjonene som FN har ansvaret for i dagens komplekse konflikter, så synes det å være en tendens til at den militære komponenten ressurssmessig er større enn summen av de sivile i strukturen. For eksempel er det 9 365 og 14 061 militære i henholdsvis Somalia og Liberia i dag, noe som størrelsesmessig kan sammenlignes med henholdsvis ca én og to brigader.⁷ Hvis vi ser på forholdet mellom militære og sivile blant alle fredsbevarende operasjoner i regi av FN, så er det samme profil på fordelingen.⁸ Det kan medføre at den militære komponenten får stor betydning for relasjonen mellom de forskjellige enhetene i en slik operasjon. Siden NATO i dag jobber med å utvikle EBAO som operasjonskonsept, er det rimelig å forvente at FN i en nær fremtid kan få en militær komponent som praktiserer EBAO inn i den integrerte operasjonsstruktur. Hensikten med denne oppgaven er derfor å vurdere hvorvidt kombinerings av integrerte operasjoner og EBAO lar seg gjøre. Oppgavens problemstilling er således:

Er effektbasert tilnærming til operasjoner (EBAO) forenelig med integrerte operasjoner?

For å svare på denne problemstillingen vil jeg starte med å beskrive militære operasjoner, integrerte operasjoner og EBAO. Hva angår integrerte operasjoner og EBAO, vil jeg beskrive hva operasjonslinjer er, hvordan etableringen av felles operasjonslinjer og organisering og ledelse operasjoner for å sikre en koordinert gjennomføring skal skje i disse to konseptene. Jeg vil også identifisere noen klare utfordringer ved integrerte operasjoner og EBAO.

⁷ Status per 31. mars 2007, eksklusiv sivilt politi (FN, 2007).

⁸ I dag utgjør det militære bidraget i fredsbevarende operasjoner ca 71 % (ca 71000 av 101000) (Ibid, side 36)

Dernest vil jeg drøfte likheter og ulikheter mellom disse to konseptene på fire områder. Det første området gjelder kulturelle forhold, og det grunnleggende spørsmål om EBAO og integrerte operasjoner lar seg forene kulturelt sett.

Det andre området gjelder organisasjon og planlegging. Spørsmålet er om måten enhetene i FN er organisert og samarbeider på, samt om det fokus FNs planarbeid har, lar seg forene med EBAO-konseptets tilnærming på disse områdene.

Det tredje området gjelder selve planleggingsmetodikken. Jeg vil her drøfte hvorvidt den planleggingsmetodikken som henholdsvis EBAO og integrerte operasjoner legger til grunn, er forenelig. Det vil jeg gjøre ved å identifisere og drøfte likheter og ulikheter mellom planprosessene i EBAO og integrerte operasjoner.

Det fjerde området gjelder styring og ledelse av operasjoner. Jeg vil her vurdere hvorvidt styring og ledelse av integrerte operasjoner og operasjoner basert på EBAO er forenelig rent konseptuelt. Det vil jeg gjøre ved å fokusere på den helhetlige saksbehandling som skjer fra informasjon innhentes på taktisk nivå til det operasjonelle nivået har vedtatt reviderte operasjonsplaner.

1.2 Avgrensning

Jeg vil i dette prosjektet innta et ståsted på utsiden av den rent militære sfæren. I den sammenheng vil jeg foreta en bred tilnærming hvor jeg ser på de konseptuelle og kulturelle utgangspunktene for integrerte operasjoner og EBAO. En slik tilnærming synes å være riktig, siden disse to operasjonskonseptene fortsatt er under utvikling. Dette prosjektet vil i all hovedsak ha fokus på fredsbevarende operasjoner hvor det militære bidraget er omfattende, som for eksempel operasjonene i Liberia, Sierra Leone, Somalia, og Sudan.

1.3 Litteraturstatus

Til tross for at integrerte operasjoner har vært brukt i FN siden siste halvdel av 1990-tallet, er fagområdet fortsatt under utvikling. Mengden av ferdigstilt og formalisert dokumentasjon som beskriver hva denne operasjonsformen i substans er, er ikke stor. I hovedsak synes det å være slik at det i politiske kilder er mer vanlig å nevne integrasjon, enn å utdype nærmere hva det vil si i praksis. Når det er sagt finnes det imidlertid flere eksempler på arbeider knyttet til integrasjon av virkemidler. Brahimi-rapporten foretar en kritisk analyse av FN sin måte å løse oppdrag på, og foreslår forbedringstiltak slik at arbeidsformen blir mer inte-

grert.⁹ Et annet eksempel er den såkalte ”Eide-rapporten”, som definerer hva integrerte operasjoner er, identifiserer hvilke dilemma som ligger i integrasjon av virkemidler, og foreslår løsning på disse.¹⁰

Det er også slik at FN har gjennomført organisatoriske tilpasninger både sentralt og i dagens operasjoner. Videre er det gitt ut en del policydokumenter, erfaringsrapporter og prosessbeskrivelser, samt utkast til strategier og konsepter i forbindelse med FNs tilpasning til integrerte operasjoner.¹¹ Andre eksempler er ”Sudan Unified Mission Plan”¹² og informasjon på hjemmesidene til FN sine operasjoner, som for eksempel operasjonene i Afghanistan (UNAMA)¹³ og Liberia (UNMIL)¹⁴. Alt dette synes å gi et godt bilde av hva det vil si å integrere virkemidler, slik FN ser det i dag.

Hva angår effektbaserte operasjonskonsepter, er hovedtyngden av tilgjengelige kilder amerikansk opphav, med røtter i det amerikanske luftforsvar. Men det eksisterer også doktriner fra andre land der effektbaserte operasjoner er omtalt eller beskrevet. Doktrinene til Storbritannia, Norges nye fellesoperative doktrine (FFOD)¹⁵ og utkast til NATOs nye konsept for EBAO,¹⁶ er eksempler på det. Fagområdet er kontroversielt og det eksisterer en rekke kilder som retter et kritisk blikk på operasjonskonseptet. Et annet trekk er at det eksisterer en rekke varianter og tilnærminger. Noen eksempler er artikkelen til David A. Deptula¹⁷ som beskriver en ren militærteoretisk anvendelse av militære midler med den hensikt å oppnå militære effekter. Et annet eksempel er bøkene til Dr. Edward A. Smith, hvor han i den første boken analyserer det teoretiske grunnlaget for effektbaserte operasjoner (EBO) ut fra kaosteori, og i den andre boken nyanserer dette mer ved å beskrive konseptet ut fra et nettverksbasert utgangspunkt. Et tredje eksempel er artikkelen til Edwards Mann hvor linken mellom årsak og virkning studeres. Når det er sagt, så vil ”Development of

⁹ Brahimi, 2000

¹⁰ Barth Eide et al. 2005

¹¹ ”Integrated Missions Planning Process” (IMPP), 2006; ”Capstone doctrine for United Nations Peacekeeping Operations” (CDUNPO), 2006; DPKO Policy Directive – Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres (DPKO), 2006; Sudan Unified Mission Plan (SUMP), 2006

¹² SUMP, 2006

¹³ <http://www.unama-afg.org>

¹⁴ <http://www.unmil.org>

¹⁵ FFOD, 2007

¹⁶ DEBAO, 2006

¹⁷ Deptula, 2001

NATO's Effects Based Approach to Operations - discussion paper”¹⁸ være den mest sentrale kilden i denne oppgaven. Årsaken til det er at dette arbeidet er i gang innad i NATO i dag, og at NATO har benyttet effektbaserte planer og styringsprosesser under ISAF-operasjonen¹⁹ i Afghanistan under kontingent IX²⁰ og videreført i kontingent X.²¹ Dette er med andre ord et konsept som både er under utvikling og som også anvendes i praksis.

1.4 Reliabilitet og validitet²²

Oppgaven er i hovedsak basert på skrevne kilder som i sum kan gi et bilde av integrerte operasjoner og EBAO. For å sikre reliabilitet, vil det fra min side være viktig å definere hva som forstås med EBAO og integrerte operasjoner i denne oppgavens sammenheng og bruke denne forståelsesrammen som utgangspunkt for behandlingen av problemstillingen.

Validitetskravet vil bli forsøkt dekket gjennom valg av hovedkilder og støttehenvisninger. De operasjoner som i dag omtales som integrerte har svært forskjellig grad av implementering og er ofte ikke så integrert som de skrevne kildene beskriver. Men hvis vi ser på kildegrunnlaget under ett, vil jeg allikevel hevde at kildenes relevans er tilstrekkelig for å se integrerte operasjoner og EBAO som to utgangspunkt for tilnærming til operasjoner hvor flere prinsipielt forskjellige virksomheter samarbeider under håndtering komplekse konflikter, som for eksempel håndtering av situasjonene i Afghanistan og Liberia.

¹⁸ DEBAO, 2006

¹⁹ ISAF = International Security Assistance Force

²⁰ DEABO, 2006:19-20

²¹ Bekreftet via mail fra ISAF NU HQ 2/5-2007

²² Med reliabilitet forstås hvor grundig og upartisk kilder og data er behandlet. Med validitet forstås hvorvidt valgte kilder og data er relevant og dekkende for masteroppgavens problemstilling.

2 Militære operasjoner

Militære institusjoner har lange tradisjoner for gjennomføring av, planlegging for og utvikling av konsepter for militære fellesoperasjoner. Det eksisterer et bredt utvalg av militære plandokumenter, doktriner og teorier. Forsvarets fellesoperative doktrine beskriver en militær operasjon som en serie av militære tiltak, som for eksempel kamphandlinger, manøvrer, eller andre aktiviteter, hvor hensikten med disse er nå strategisk målsettinger.²³ Dette kan skje både med og uten bruk av våpen. NATO har definert en operasjon som "A military action or the carrying out of a strategic, tactical, service, training, or administrative military mission; the process of carrying on combat, including movement, supply, attack, defense and maneuvers needed to gain the objectives of any battle or campaign".²⁴

En bestemt operasjon kan videre inngå i en serie av operasjoner, hvor målet er å oppnå en overordnet og strategisk målsetting. En slik serie av operasjoner kalles en kampanje. I NATO er en kampanje definert som "A set of military operations planned and conducted to achieve a strategic objective within a given time and geographical area, which normally involve maritime, land and air forces."²⁵ Kampanjer og enkeltoperasjoner vil normalt bidra til realisering av den overordnede politiske målsettingen. En kampanjeplan, eller en operasjonsplan, vil på øverste nivå bli beskrevet med den valgte handlemåtes generelle trekk. I NATO kalles dette for "Concept of Operations" (CONOPS), og er definert som "A clear and concise statement of the line of action chosen by a commander in order to accomplish his mission".²⁶

Det er også vanlig å skille mellom politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk kommandonivå i militære operasjoner. Sett i relasjon til kommando- og kontroll vil disse tre kommandonivåene i en operasjon representere organisasjonsstrukturer som har forskjellig styringsfokus. NATO definerer "the strategic level of war [as] ... The level of war at which a nation or group of nations determines national or multinational security objectives and deploys national, including military, resources to achieve them",²⁷ "the operational level of war [as] ... The level of war at which campaigns and major operations are planned, conducted and sustained to accomplish strategic objectives within theatres or areas of

²³ FFOD, 2007

²⁴ AAP-6, 2006:2-O-2

²⁵ Ibid, side 2-C-1

²⁶ Ibid, side 2-C-9

²⁷ AJP-3, 2002:Glossary-13

operations”,²⁸ og “the tactical level of war [as] ... The level of war at which battles and engagements are planned and executed to accomplish military objectives assigned to tactical formations and units”.²⁹

Sammenhengen mellom planer og kommandonivå med tilhørende målsettinger skisseres slik:



Figur 1, Sammenhengen mellom mål, kommandonivå, planer og tiltak³⁰

En kampanjeplan og en operasjonsplan kan også være inndelt i faser der aktiviteter er gruppert og knyttet sammen i operasjonslinjer. Hensikten med dette er å systematisere effektivisere bruken av ressurser for å nå vedtatt målsetting. Selve operasjonslinjebegrepet har flere betydninger, og bruken har endret seg over tid. Begrepet har tradisjonelt vært knyttet til fysisk manøvrering av styrker i geografien, mens det ”I dag ... først og fremst [anvendes] om de abstrakte linjene som i tid og rom forbinder avgjørende punkter med tyngdepunktet i en operasjonsplan”.³¹

Denne forståelse av operasjonslinjebegrepet er en sentral del av den militære planleggingsmetodikk, og er utgangspunktet for planlegging og ledelse av kampanjer og operasjoner slik at de blir gjennomført på en synkronisert og ressursoptimal måte. Dette for å sikre at en ikke planlegger med flere ressurser enn man reelt sett vil ha tilgjengelig, når en tar hensyn til oppdragets krav og begrensninger i tid og rom. Det er denne forståelsen av operasjonslinjebegrepet som legges til grunn i dette prosjektet.

²⁸ Ibid, Glossary-11

²⁹ Ibid, Glossary-13

³⁰ AJP-01(B):2002:2-1

³¹ FFOD, 2007:176

Selve gjennomføringen av en militær operasjon forutsetter et arrangement for kommando og kontroll. I den forbindelse kan en skille mellom saksgang og informasjonsflyt som går ovenfra og ned, og nedenfra og opp i organisasjonen.³² Den saksgang og informasjonsflyt som går ovenfra og ned defineres som kommando, og er i hovedsak planleggings- og styringsprosesser der fremtidige tiltak planlegges og gjennomføres.³³ Den saksgang og informasjonsflyt som går nedenfra og opp kalles kontroll, og er situasjonsrelevant statusinformasjon som planleggings- og styringsprosessene er avhengig av.³⁴ For å få dette til kreves kommandolinjer på den ene side og gode støttesystemer på den annen. Det vil si at en operasjon således også må ha etablert et arrangement for kommando og kontroll for å ivareta styring og koordinering i forhold til operasjonens helhetlige operasjonslinjer.

Med saksgang forstås i dette prosjektet den arbeidsmetodikk som praktiseres og de støttesystemer som anvendes for å løse en organisasjons oppgaver. Gjennomføring av dagens fellesoperative planprosess i NATO er et eksempel på en slik saksgang. Her samarbeider underlagte enheter gjennom fastlagte møtestrukturer og fast etablerte funksjoner, hvor felles IT-løsninger anvendes for å få til en rask informasjonsutveksling mellom den enkelte enhet i organisasjonen. Arbeidet er regulert i forhåndsdefinerte prosedyrer og publikasjoner. Her er det definert hvilke produkter som skal produseres, hvem som skal produsere de, og hvem de skal rapportere til igjennom alle planprosessens faser

Oppsummert kan vi si at en operasjon for det første må forstås som bruken av ressurser for planlegging og gjennomføring av kampanjer og operasjoner for å realisere strategiske mål. Både kampanjer og operasjoner inndeles i faser og sekvenseres i operasjonslinjer. For det andre vil en slik operasjon ha etablert klare kommandolinjer i et arrangement for kommando og kontroll for å sikre effektiv saksgang, styring og koordinering.

³² Alberts & Hayes, 2006

³³ Ibid, side 47-59

³⁴ Ibid, side 59ff

3 Integrerte operasjoner

Innledningsvis er det redegjort for en økende kompleksitet i de operasjoner FN har gjennomført frem til i dag. Erfaringer med liten suksessrate under operasjoner hvor hovedinnsatsen har vært militær har ført til at vestlige stater og organisasjoner som FN og EU har erkjent at bruken av militærmakt alene ikke er tilstrekkelig for å løse de konfliktpene en i dag og i fremtiden vil håndtere. Dagens operasjoner karakteriseres som ”hybride” ved at mange virksomheter helhetlig sett jobber gjennom flere dimensjoner under håndtering av komplekse konflikter.³⁵ Politiske, lovmessige, politimessige, diplomatiske, økonomiske, informasjonsmessige, humanitære, og militære virkemidler er alle eksempler på virksomhetsområder som kan bli ivaretatt i dagens operasjoner.³⁶

FNs erfaringer med for dårlig koordinering av operasjoners tiltak har ledet frem til et konsept for integrerte operasjoner. Første gang det ble forsøkt var under operasjonen i Kosovo i 1999.³⁷ Erfaringer fra denne, andre FN-ledede operasjoner, og fra implementering av Brahimi-rapportens forslag til forbedringer har ført til at FN i dag definerer integrert operasjon til å være ”... a comprehensive and inclusive UN system approach to the planning of integrated peace support operations (‘‘hereafter integrated missions’’).³⁸ ”Integration is the guiding principle for the planning, design and implementation of complex UN operations in post-conflict situations, for linking the different dimensions of peace support operations (political, development, humanitarian, human rights, rule of law, social and security), and integrating the imperatives of each dimension into its strategic thinking and design”.³⁹

Integrerte operasjoner er et forsøk på å forbedre ressursutnyttelsen gjennom å sikre bedre koordinering mellom alle virkemidler. Videre er integrerte operasjoner flerdimensjonale, hvor et bredt spekter av virksomhetsområder skal inkorporeres i en helhetlig kommando- og kontrollstruktur etter prinsippet om at form skal følge funksjon. Det vil si at operasjonens målsetting er styrende for hvem som skal være med og hvorledes den organiseres.

³⁵ Barth Eide et al, 2005

³⁶ FD, 2004:20

³⁷ Barth Eide et al, 2005:12

³⁸ IMPP, 2006:2

³⁹ Ibid, side 3

På samme måte som for en vanlig militær operasjon, vil en integrert operasjon ha synkroniserte operasjonslinjer, uten at dette er begreper som brukes i FN i dag. Det vil si at integrerte operasjoner kan ha en rekke faser hvor virksomhetsspesifikke tiltak og mål er utarbeidet ut fra en felles situasjons- og målforståelse. For å få til et slikt samarbeid, vil de enheter som inngår i operasjonens integrerte struktur inkorporeres kommandomessig både på strategisk og operasjonelt nivå. Integrert styring skjer i hovedsak gjennom et implementert møte- og rapporteringsregime på taktisk nivå, men også gjennom overvåkning og oppfølging fra situasjonssenteret hos "Department of Peacekeeping Operation", "Joint Operation Centre" (JOC), "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC) og "Security Information and Operation Cell" (SIOC) hos "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG)⁴⁰.

3.1 Integrerte operasjonslinjer

Før integrering kom på dagsorden i FN var flerdimensjonale operasjoner dårlig koordinert. På det verste var det slik at dårlig koordinering virksomhetsområdene mellom bidro til vedlikehold av konflikten.⁴¹ Et eksempel på det beskrives slik:

... in the African Great Lakes region, the UN failed to halt the systematic slaughter of over 800,000 Tutsi and moderate Hutu. Poor coordination and incoherent strategies meant that of the Rwandan genocide were able to profit from the international response. In the unprotected refugee camps of Eastern Zaire, the *génocidaires* and their allies consolidated their resources and their power, and engaged in offensive operations that have plagued the region for over a decade.⁴²

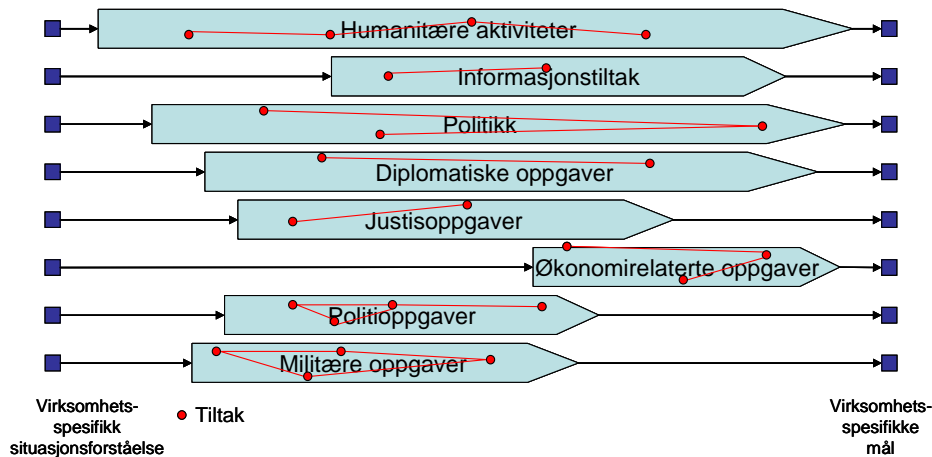
I denne situasjonen var det slik at felles og helhetlige operasjonslinjer med et kommando- og kontrollarrangement tilpasset operasjonens behov manglet.

⁴⁰ IMPP, 2006

⁴¹ Weir, 2006:5

⁴² Ibid, side 8

Hvis vi tar utgangspunkt i de sikkerhetspolitiske virkemidlene FD⁴³ skisserer som relevante virkemidler i en helhetlig operasjon, kan en skjematisk fremstilling av operasjonslinjene under FNs operasjoner på 1990-tallet og tidligere, skisseres slik:



Figur 2, Visualisering av operasjonslinjer under gjennomføring av ukoordinerte operasjoner

For å få til en mer integrert planlegging og gjennomføring av dagens og fremtidens operasjoner i regi av FN, etablerer ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP) en planprosess bestående av fasene ”Setting the Stage”, ”Operational Planning” og ”Review and transitional Planning”.⁴⁴ Hver enkelt av disse er igjen delt opp i flere steg.

”Setting the Stage” skal etablere felles situasjonsforståelse, identifisere alternative måter å løse oppdrag på og vurderer hvilke ressursbehov en vil ha for å eventuelt iverksette en integrert operasjon. Stegene i denne prosessen er ”Advance Planning” og ”Foundation Planning”.

”Operational Planning” skal ferdigstille arbeidet med operasjonsplanen og etablere enheter på bakken i en integrert operasjonsstruktur. Utførelsen av dette arbeidet skal skje gjennom stegene ”Operational Planning”⁴⁵ og ”Implementation Planning”.

”Review and transitional Planning” skal følge opp operasjonens progresjon underveis og bidra til at gjennomføringen fører frem til vedtatt målsetting. I tillegg skal planer for avvikling legges når det blir aktuelt. Dette arbeidet skjer i stegene ”Continuation Planning”

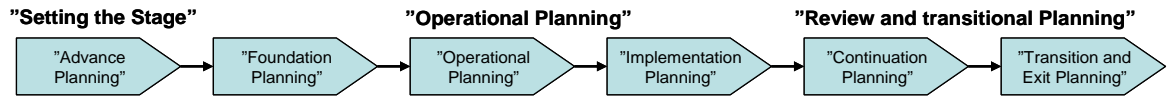
⁴³ FD, 2004:20

⁴⁴ IMPP, 2006:2

⁴⁵ Steget er gitt samme navn som fasen. Ref IMPP, 2006:10

og "Transition and Exit Planning".⁴⁶

En forenklet skisse av denne planprosessen kan se slik ut:



Figur 3, Grafisk fremstilling av "Integrated Mission Planning Process"⁴⁷

For å gjennomføre disse stegene opprettes "Integrated Mission Task Force" (IMTF) og "Integrated Mission Planning Team" (IMPT), som sammen skal sørge for at operasjonens integrerte enheter får mest mulig likeartet forståelse av hva situasjonen og målet med operasjonen er, herunder "Emphasis will be placed on achieving proper sequencing of planning activities, coherence in identifying needs, objectives and results, and identifying opportunities for linking planning activities".⁴⁸ En av de viktigste oppgavene til "Integrated Mission Task Force" er å sikre involvering og koordinering med de øvrige institusjonene i FN og de land som vil komme til å bistå med ressurser i en integrert operasjon.⁴⁹

Gjennomføringsmessig starter "Setting the Stage" ved opprettelsen av "Integrated Mission Task Force" (IMTF), som på vegne av "Peace Building Commission" (PBC) iverksetter planlegging av en integrert operasjon. I den forbindelse vil det være en rekke mulige årsaker til at planarbeidet iverksettes. Noen eksempler er fredsslutning mellom stridende parter, anbefalinger fra "Peace Building Commission" (PBC) og vurderinger i sikkerhetsrådet.⁵⁰ "Integrated Mission Task Force" (IMTF) gjennomfører en strategisk situasjonsvurdering ("Advance Planning"), vurderer strategiske alternativer og utarbeider utkast til operasjonens plandokumenter ("Foundation Planning"). Hvis "Security Council" (SC) vedtar at operasjonen skal iverksettes, gir generalsekretæren et strategisk "Planning Directive" til "Department of Peacekeeping Operations" (DPKO), som deretter overtar lederansvaret for "Integrated Mission Task Force" (IMTF). Planene detaljeres ytterligere ved blant annet å planlegge og legge til rette for samarbeid med FNs egne enheter, som for eksempel FNs humanitære "Country Teams", som allerede kan være i operasjonsområdet,

⁴⁶ IMPP, 2006:10

⁴⁷ IMPP, 2006

⁴⁸ Ibid, side 4

⁴⁹ Ibid, side 3

⁵⁰ IMPP, 2006:5.

samt ferdigstiller operasjonens budsjett.

Hvis operasjonskonseptet godkjennes, iverksetter generalsekretæren arbeidet med å ferdigstille operasjonsplanen i "Operational Planning"-prosessen. I tillegg utarbeides et direktiv til "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG) som generalsekretæren skal godkjenne. Som del av godkjenningen utnevnes en "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG) hvor ansvaret for å lede gjennomføringen av operasjonen plasseres. "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG) etablerer i den forbindelse et "Integrated Mission Planning Team" (IMPT), som skal legge til rette for mottak av ressursene og tilpasse operasjonsplanene til lokale forhold ("Implementation Planning"). Som del av dette arbeidet gjennomføres det en valideringsøvelse der en vurderer mulige scenarier.

"Continuation Planning" i "Review and transitional Planning"-fasen er en kontinuerlig prosess, og starter når operasjonsplanen iverksettes i praktisk handling, og ressursene er i ferd med å etablere seg i operasjonsområdet. I hovedsak er det ressurser "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG) har beordret til å delta i "Integrated Mission Planning Team" (IMPT) som gjør denne jobben. Disse skal samarbeide med "Integrated Mission Task Force" (IMTF), og møtes regelmessig for å vurdere operasjonens fremgang og behov for å gjøre større endringer i planene. De daglige operasjonelle justeringene foretas imidlertid gjennom arrangementet for kommando og kontroll, hvor "Senior Management Team" (SMT) etter råd fra "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC) beslutter justeringer av en integrert operasjons planlagte tiltak.⁵¹ "Transition and Exit Planning" iverksettes når operasjonen er i ferd med å nå operasjonens overordnede målsettinger, eller når oppdraget skal avvikles av andre årsaker.

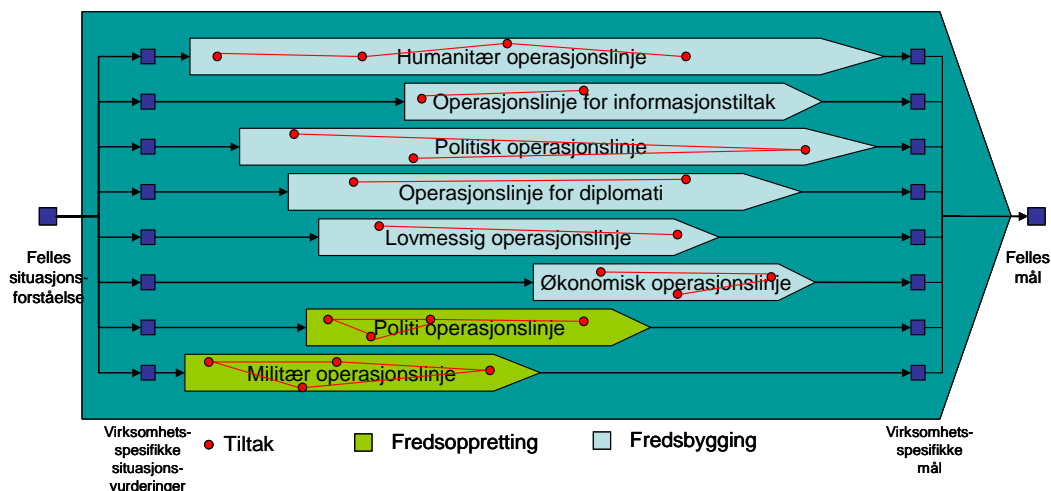
Hvis en ser på mandatene til operasjonene i Afghanistan, Kongo, Liberia, Sudan og Timor Leste, ser en at en operasjonsplan i all hovedsak er et sett definerte overordnede tiltak som skal gjennomføres. I en slik setting vil målene være oppnådd når tiltakene er gjennomført. "Integrated Mission Task Force" og "Integrated Mission Planning Team" koordinerer og forankrer omfanget av oppdraget med respektive enheter i FN og andre relevante enheter, som for eksempel donororganisasjoner og deltakende land. Når en operasjon er i gang, alle ressursene er på bakken og operasjonens kommando- og kontrollstruktur er etablert, vil den "Deputy Special Representative of the Secretary-General" (DSRSG) som

⁵¹ Infra, side 16f

har fått ansvar for ekstern koordinering, bidra til å koordinere gjennomføring av tiltak med de virksomheter en etablerer samarbeid med. Hovedhensikten er å få til en effektiv utnyttelse av operasjonens totale ressurser, herunder også ressurser som Internasjonale Røde Kors, Leger Uten Grenser, NGOer som finansieres av "UN Trust Fonds", eller andre enheter som anses som viktige å samarbeide med.

Operasjonslinjer synes ikke å være et begrep som brukes i FN i dag. Men det brukes imidlertid betegnelser som prinsipielt sett har tilsvarende meningsinnhold. Eksempler på det er betegnelsene *søyler/pilarer*⁵² og *programmer*⁵³. Hvis vi fortsetter med å bruke de sikkerhetspolitiske virkemidlene FD⁵⁴ definerer som relevante, vil resultatet av denne integrerte planprosessen resultere i en overordnet operasjonslinje hvor operasjonelle og virksomhetsspesifikke mål er utledet ut fra en felles situasjons- og målforståelse, samt periodisering av operasjonens tiltak er sekvensert ut fra faglige hensyn.

Hvis vi bruker den samme skissen som ovenfor, kan en fremstille resultatet av dette arbeidet som en sekvensert integrert operasjonslinje slik:



Figur 4, Et eksempel på en integrert operasjonslinje⁵⁵

Oppsummert kan vi si at integrerte operasjoner for det først handler om å sekvensere operasjonens planlagte tiltak ut fra den rekkefølge som gir best ressursutnyttelse. For det

⁵² UNAMA: <http://www.unama-afg.org/about/overview.htm>

⁵³ SUMP, 2006

⁵⁴ FD, 2004:20

⁵⁵ FN bruker andre betegnelser på dette. Søyler og programmer er to eksempler. UNAMA: <http://www.unama-afg.org/about/overview.htm>

andre handler det om å etablere sammenheng mellom operasjonens tiltak og mål. Dette gjøres ut fra en felles situasjonsforståelse. Og for det tredje vil denne utarbeidelsen skje gjennom å gjennomføre en felles og inkluderende planprosess der fasene "Setting the stage", "Operational Planning" og "Review and transitional Planning" skal sikre en helhetlig planlegging og ledelse av operasjonen. "Integrated Mission Task Force" (IMTF) og "Integrated Mission Planning Team" (IMPT) er de ressursene som ivaretar den initielle planlegging. For å ivareta integrert styring av operasjonen etableres det et arrangementet for kommando og kontroll som med støtte fra disse to gruppene styrer operasjonens fremdrift.

3.2 Organisering og ledelse (Kommando- og kontrollarrangement)

Hvorledes arrangementet for kommando og kontroll er ment å være er noe uklart. Grunnen til det er at det på den ene side ikke finnes et helhetlig dokument som definerer dette for en integrert operasjon, og at de operasjoner som så langt er gjennomført i praksis har hatt forskjellige løsninger på kommando- og kontrollarrangementet. Men når det er sagt, skisserer "Integrated Missions Planning Process" (IMPP), "Capstone doctrine for United Nations Peacekeeping Operations" (CDUNPO), "DPKO Policy Directive – Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres (DPKO)", og "Sudan Unified Mission Plan" (SUMP) til sammen hvordan dette er ment å være.⁵⁶ Beskrivelsen av arrangement for kommando og kontroll baseres derfor på disse dokumentene.

Strategisk, operasjonelt og taktisk nivå eksisterer også i integrerte operasjoner. Men siden en integrert operasjon har en annen sammensetning enn vanlige militære operasjoner vil sammensetning og funksjon være annerledes. I en integrert operasjon vil det være sivile og militære funksjonsområder som jobber sammen i en integrert struktur, hvor organiseringen bestemmes ut fra prinsippet om at form skal følge funksjon.⁵⁷ Som allerede nevnt vil det si at operasjonens målsetting er styrende for hvem som skal være med og hvorledes enhetene organiseres.⁵⁸

Det strategiske nivået ledes av FNs sikkerhetsråd og FNs generalsekretær. Sikkerhetsrådet støttes av "Peace-Building Commission" (PBC), mens generalsekretæren støttes av "Department of Peacekeeping Operations" (DPKO). "Peace-Building Commission" (PBC) skal ivareta langsiktig styring av operasjoner og skal i den forbindelse vurdere langsiktige

⁵⁶ IMPP, 2006; CDUNPO, 2006; DPKO, 2006; SUMP, 2006

⁵⁷ IMPP, 2006:4

⁵⁸ Dette synes å være en mulig årsak til at operasjoner i regi av FN så langt har vært svært forskjellige.

konsekvenser og sørge for integrasjon av virksomhetsområder på strategisk nivå.⁵⁹ Under "Peace-Building Commission"(PBC) er det et fast bemannet "Peace-building Support Office" som skal overvåke operasjonens politiske utvikling og forberede saksgrunnlag for møter i "Peace-Building Commission"(PBC). "Department of Peacekeeping Operations" skal på vegne av generalsekretæren følge opp og overvåke operasjonens strategiske utvikling gjennom et eget døgnbemannet situasjonssenter. I tillegg støttes operasjonen gjennom "Office of Mission Support" for å bidra til integrert ressursstøtte.

Det operasjonelle nivået består av "Special Representative of the Secretary-General" og dens ledergruppe, "Senior Management Team" (SMT),⁶⁰ samt en rekke funksjonsområder som skal sikre integrasjon og operasjonell styring. "Special Representative of the Secretary-General" har kun kommandomyndighet over integrerte enheter. Det vil si at operasjonell styring av øvrige enheter en samarbeider med i hovedsak skjer med utgangspunkt i konsensusdrevet koordinering.⁶¹ I ledergruppen er det en eller flere "Deputy Special Representative of the Secretary-General" (DSRSG). Én av disse vil være ansvarlig for å ivareta relasjonen til enheter som ikke er fullintegrert i operasjonen.⁶²

Videre vil "A functioning Joint Operations Centre (JOC) and Joint Mission Analysis Centre (JMAC) and Integrated Support Services (ISS) and Joint Logistic Operations Centre (JLOC)",⁶³ samt en sikkerhetsseksjon kalt "Security Information and Operation Cell (SIOC)"⁶⁴ være de funksjonsområdene som bidrar til integrasjon og understøttelse av ledergruppens styring av operasjonen. De oppfølgingsressurser⁶⁵ den enkelte komponent normalt har hatt i egen struktur skal inngå i "Joint Operation Centre" (JOC). "Joint Operation Centre" (JOC) overvåker og samler informasjon om operasjonens status.⁶⁶ Ved plutselige kriser i operasjonsområdet vil "Joint Operation Centre" ivareta kriseledelsesfunk-

⁵⁹ <http://www.un.org/peace/peacebuilding/questions.htm>, 02.april 2007, QA nr 1

⁶⁰ CDUNPO, 2006:32

⁶¹ Ibid, side 35

⁶² IMPP, 2006; CDUNPO, 2006:34-38. Ved to eller flere DSRSGer skal én alltid lede eksterne relasjoner, mens de resterende blir ledere for FNs egne sivile del i den integrerte struktur. For eksempel er det én DSRSG og én Principal DSRG i operasjonen i Sudan (UNMIS).

⁶³ DPKO, 2006; CDUNPO, 2006:32

⁶⁴ Malan, 2006:21; Red, 2006

⁶⁵ Tilsvarende JOC-funksjone under J3-operations

⁶⁶ IMPP, 2006 & DPKO, 2006:5

sjonen. I ”Joint Mission Analysis Centre” (JMAC) skal analyse- og etterretningsressurser⁶⁷ hos den enkelte komponent inngå.⁶⁸ Ansvar er å vurdere progresjon i forhold til plan, forberede saksgrunnlag for ”Senior Management Team” sin operasjonelle styring, samt produsere etterretninger.⁶⁹

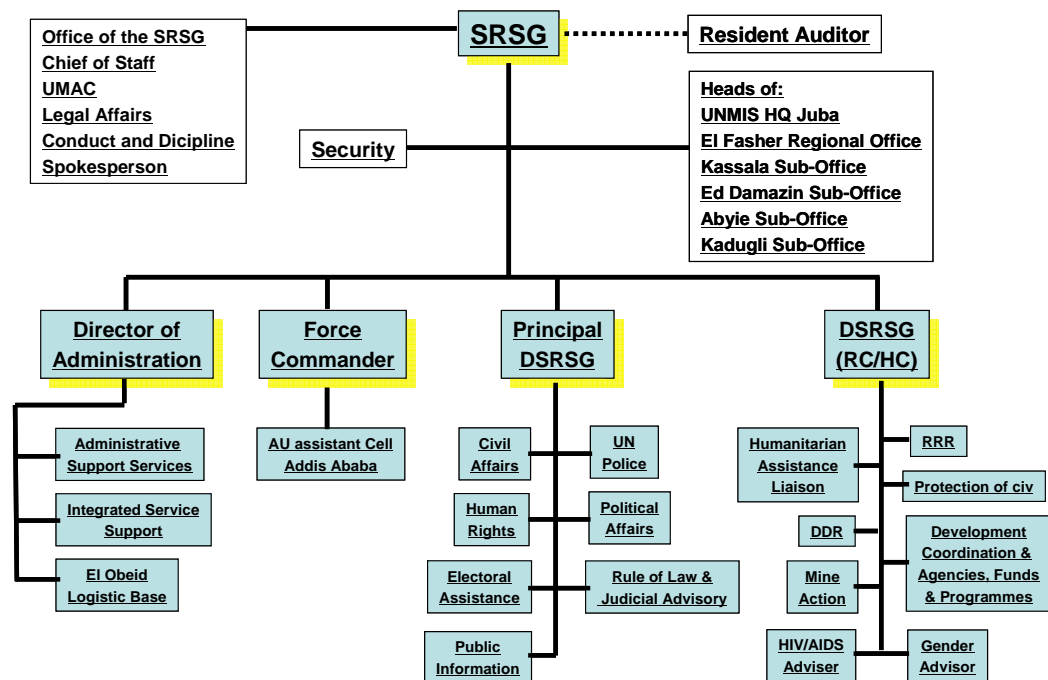
”Joint Operation Centre” og ”Joint Mission Analysis Centre” skal samarbeide, under ledelse av en militær stabssjef (COS), om å levere beslutningstøtteinformasjon til operasjonens ledergruppe. ”Security Information and Operation Cell” (SIOC) skal i samarbeid med ”Joint Mission Analysis Centre” (JMAC) bidra med operasjonens trusselbilde, og rapporterer både til ”Special Representative of the Secretary-General” (SRSG) og ”UN Department of Safety and Security (UNDSS)”. Hva angår ”Integrated Support Services” og ”Joint Logistic Operations Centre” (JLOC), ledes disse funksjonsområdene normalt av en sivil administrasjonssjef. Administrasjonssjefen har ansvar for å gi administrativ støtte og levere felles integrert logistikkstøtte. Ledergruppens medlemmer styrer daglig deres respektive komponenter i operasjonen. De møter regelmessig for å gi egne situasjonsvurderinger, koordinere med øvrige enheter og beslutte justeringer av operasjonens planer etter råd fra ”Joint Mission Analysis Centre” (JMAC). Komponentssjefer i strukturen vil i den sammenheng få ansvar for gjennomføring av én eller flere av operasjonens operasjonslinjer.

⁶⁷ Som for eksempel J2-etterretning og J5-plan

⁶⁸ DPKO, 2006:5

⁶⁹ CDUNPO, 2006:32

Arrangementet for kommando og kontroll for Sudan-operasjonen (UNMIS) kan i den forbindelse være et eksempel på hvorledes dette er organisert.



Figur 5, K2-struktur for operasjonen i Sudan⁷⁰

På taktisk nivå er situasjonen langt mer kompleks og mindre enhetlig. La oss se på hvorledes dette gjøres i FN's operasjon i Sudan (UNMIS). Den enkelte komponentsjef leder egne respektive funksjoner fra hovedkvarternivå. Operasjonsområdet de har ansvar for deles opp i sektorer, eller det etableres lokale feltkontor. Den militære komponenten har delt sitt geografiske ansvarsområde inn i seks sektorer med lokal militær ledelse. For å få til lokal koordinering, integrasjon og harmonisering av de sivile ressursene på det lokale plan, er det tilsvarende etablert lokale "Field Offices".⁷¹ Sjefene for disse kontorene skal være "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG) sin lokale representant, og ivaretar den formelle styrings- og rapporteringskanal i det daglige for alle integrerte komponenter, med unntak av de militære, lokale "Country Teams" og de humanitære organisasjonene i området.

Militære sektorledere forholder seg styringsmessig fortsatt til den militære styrkesjefen sentralt. Hvis de sivile ser behov for å omprioritere tiltak hos den militære sektorsjef, vil

⁷⁰ Skissen er hentet fra forelesning om UNMIS ved fordypningskurs i Fellesoperasjoner i FSTS høsten 2006. Jamfør SUMP, 2006

⁷¹ SUMP, 2006:28-31

sjefen for aktuelt "Field Office" foreslå det til militær sektorsjef. Men ved meningsforskjeller formidles behovet til "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG), som deretter tar det opp med "Force Commander". Hvis behovet da blir prioritert, får militær sektorsjef oppdraget gjennom den militære kommandolinjen.⁷²

Koordinering av humanitær innsats fra FNs egne ressurser, ikke-statlige enheter, Internasjonale Røde Kors, og så videre, skjer gjennom lokal representant for FNs "Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA).⁷³ I den sammenheng gjennomføres det regelmessige koordineringsmøter. Lokale FN "Country Teams" koordineres av en egen "Country Team"-representant. Denne representanten rapporterer til lokalt "Field Office". I forhold til en helhetlig koordinering av FNs "Country Teams" gjennomføres det egne regelmessige "Country Team"-møter, hvor både sjefen for lokalt "Field Office" og FNs lokale representant for "Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA) i fellesskap leder arbeidet.

Oppsummert kan vi si at en integrert operasjon for det første ledes av integrert ledelse på strategisk og operasjonelt nivå, henholdsvis av "Department of Peacekeeping Operations" (DPKO) og "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG). På taktisk nivå koordineres operasjonen gjennom lokale "Field Offices"-sjefer, representanter for "Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA) og representanter for "Country Teams". For det andre etableres "Joint Operation Centre" (JOC), "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC), "Security Information and Operation Cell" (SIOC), "Integrated Support Services" (ISS) og "Joint Logistic Operations Centre" (JLOC) som viktige integrasjonsfunksjoner på det operasjonelle nivået.

3.3 Dagens utfordringer med integrerte operasjoner

Denne oppgaven skal ikke være en vurdering av integrerte operasjoner i seg selv, men for å kunne drøfte hvorvidt EBAO er forenelig med integrerte operasjoner, er det likevel nødvendig å skissere noen utfordringer med denne operasjonsformen.

En utfordring ved etableringen av en integrert operasjon er at det som regel allerede vil være flere enheter i full gang med sine respektive oppdrag i et operasjonsområde. Samtidig virker det som om det er en underliggende forventning innenfor de integrerte operasjonene

⁷² Ibid, side 30

⁷³ Ibid, side 31

om at de virksomheter FN ser behov for å integrere og samarbeide med, også ser et tilsvarende behov for å koordinere, og at disse dermed vil innordne seg den integrerte operasjons målsettinger og prioriteringer. Dette er ikke nødvendigvis alltid tilfelle.⁷⁴ For eksempel kan det være slik at FN allerede har utplassert ressurser som jobber med humanitære oppgaver, eller andre oppgaver som ett av FNs programområder har regien på. Etablering av en integrert operasjon, som kan ha andre prioriteringer og en annen tidshorisont enn det enheter som allerede løser oppdrag på stedet har, kan føre til at disse blir motstridig i forhold til å innordne seg nye prioriteringer.⁷⁵

En annen utfordring synes å være det faktum at det reelle konsept for kommando og kontroll avviker fra den beskrivelse som er skissert i "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) og "Capstone doctrine for United Nations Peacekeeping Operations" (CDUNPO).

For det første vil enheter sentralt i FN fortsatt ha en kontakt med enheter som inngår i og står utenfor den integrerte struktur. To eksempler på interne relasjoner utenom den integrerte styringslinjen er at FNs "Department of Political Affairs" (DPA) på egenhånd kan definere ambisjonsnivå og følge opp gjennomføring av nasjonale valg i de land hvor det er en del av operasjonens mandat.⁷⁶ Tilsvarende vil den militære komponenten rapportere til "Military Division" i "Department of Peacekeeping Operations" (DPKO), og mye av den daglige koordinering skjer via den kanalen. Et eksempel på relasjoner mellom FN sentralt og enheter utenfor den integrerte struktur er at FNs "Country Teams" og ikke-statlige enheter får sin finansiering via FNs bistandsprogrammer og mottar styringssignaler fra disse i tillegg til koordineringsbehov til den integrerte operasjon. Slik sett vil det være minst to styringslinjer den enkelte enhet må forholde seg til: En til operasjonens stedlige ledelse, og en til moderorganisasjon i FN.

For det andre er det slik at de enheter som en integrert operasjon vil ha et samarbeidsforhold til, også vil ha styringslinjer til egen moderorganisasjon. Internasjonale Røde Kors og Leger uten grenser er eksempler på det.

Eksemplene viser komplekse rapporterings- og koordineringslinjer som i prinsippet problematiserer muligheten for å få reell integrert ledelse.

⁷⁴ CDUNPO, 2006

⁷⁵ Weir, 2006

⁷⁶ Ammitzbøll & Torjesen, 2007:24

En tredje utfordring er å opprettholde kontinuitet i sentrale planstillinger, og at FN tradisjonelt sett har hatt for stor tillit til at "Political Affairs Officers and panels experts" er i stand til å foreta helhetlige situasjonsanalyser. Både mangel på rettidig informasjon og manglende kontinuitet i sentrale stillinger har derfor redusert evnen til å vedlikeholde en oppdatert situasjonsforståelse.⁷⁷

Et fjerde og siste moment jeg vil trekke frem er det faktum at de initielle planprosessene som regel ikke forløper som forutsatt i "Integrated Mission Planning Process" (IMPP). Etableringen av operasjonen på bakken i et operasjonsområde blir gjerne mer ad hoc enn det planprosessene legger opp til. For eksempel ved initiering av operasjonen i Afghanistan (UNAMA) ble planarbeidet i "Integrated Mission Task Force" (IMTF) underminert på grunn av tidspress.⁷⁸ Dette til tross for at arbeidet initielt ble gjennomført slik det skulle. I denne saken ble flere av de uavhengige institusjonene i FN nødt til å iverksette tiltak, til tross for at de også hadde hatt ressurser med i planarbeidet, noe som igjen medførte at de reelle tiltakene på bakken ikke ble i henhold til plan i operasjonens startfase. Tidspress i planarbeidet har vært en tendens under etableringen av FNs operasjoner, noe som er en utfordring for etablering av koordinerte helhetlige planer.

⁷⁷ Malan, 2005:15-17

⁷⁸ Ammitzbøll & Torjesen, 2007:27

4 Effect Based Approach to Operations (EBAO)

I dagens komplekse konflikter er det svært mange virksomheter som arbeider i de områder hvor en deployerer militære styrker. Opprinnelsen til EBAO synes å være den raske teknologiske utviklingen på den ene side, og endringene i konfliktenes natur på den annen. I perioden etter andre verdenskrig, og særlig etter 1990, har det vært en rask teknologisk utvikling. Bedre kommunikasjonsmidler, kommando- og kontrollsystemer og presisjonsvåpen har gjort det mulig å se annerledes på hvorledes en kan anvende militære maktmidler.⁷⁹ I den forbindelse ble luftkampanjen "Instant Thunder" høsten 1990 "... the birth of a new air power concept".⁸⁰ Etter dette har blant annet USA begynt å fokusere sterkere på presis anvendelse av militære maktmidler.

Det ble utviklet analysemodeller for å se motstanderen som et system av systemer.⁸¹ For eksempel publiserte Jason Barlow sin "National Elements of Value"-modell i 1993, mens John Warden publiserte sin fem-ring-modell i 1995.⁸² Felles for begge analysemodellene var å se motstanderen som et flerdimensjonalt system med essensielle egenskaper.

Forsvarets fellesoperative doktriner bruker en tilsvarende tilnærming, hvor det er sammenhengen mellom politiske, militære, økonomiske, sosiale, informasjonsmessige og infrastrukturmessige delsystemer i en såkalt PMESII-modell som antas å utgjøre systemets helhet.⁸³

⁷⁹ Rekkedal, 2003

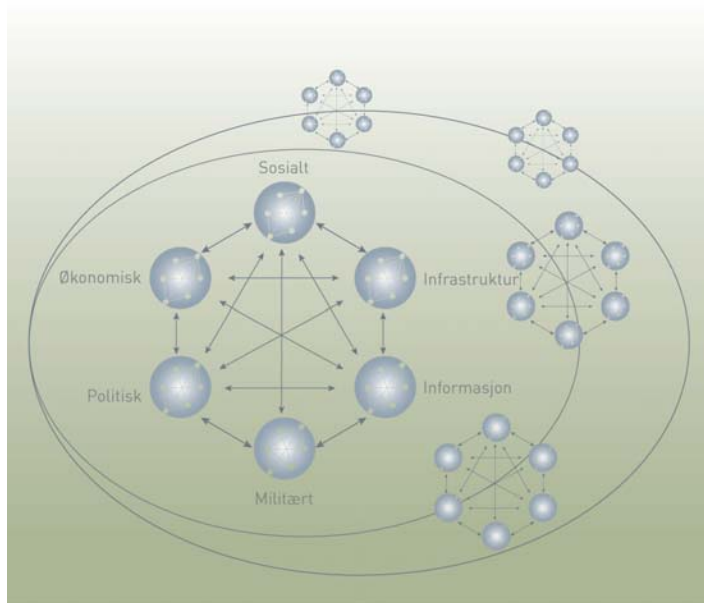
⁸⁰ Olsen, 2003:288

⁸¹ Rekkedal, 2003

⁸² Ibid

⁸³ FFOD, 2007

Grafisk fremstilles modellen slik:



Figur 6, Forsvarets fellesoperative doktrines PMESII-modell⁸⁴

Ideene om effektbaserte operasjoner (EBO) kom deretter som en følge av denne utviklingen.⁸⁵ Dette konseptet hadde et fokus rettet mot militær anvendelse av maktmidler for å oppnå militære mål på en presis og helhetlig måte. EBO ble i den forbindelse teoretisert og begrunnet ut fra blant annet kompleksitets- og kaosteori. Ideen var at en ikke kunne se på konfliktløsning som en lineær tilnærming, men som en helhetlig tilnærming der en ut fra en systemanalyse av en situasjon hvor en ikke kunne kjenne alle forhold, etter beste evne skulle forsøke å predikere systemets respons på eventuelle militære tiltak.⁸⁶

Terroranslaget 11. september 2001 med påfølgende militære operasjoner i Afghanistan og Irak førte til et fokusskifte i militære kretser i USA. Det ble i den forbindelse sett på som viktig å se militærmakten i relasjon til øvrige virksomhetsområders innsats, i fremtidens flerdimensjonale operasjoner, noe som også var forståelsen på sivil politisk side. I dette kjølevannet begynte man å se på mer helhetlige måter å anvende militærmakten på, der en også måtte ha en bedre og mer helhetlig relasjon til sivile statlige og ikke-statlige enheter i et operasjonsområde. Hensikten ble å få til en bedre og gjensidig koordinert gjennomføring. Dette i motsetning til tidligere hvor det sivilmilitære samarbeidet (CIMIC) bare skulle bidra

⁸⁴ Ibid, side 85

⁸⁵ Rekkedal, 2003

⁸⁶ Smith, 2006.

til den militære målsettingen. Flere varianter av EBO, som for eksempel ”Effect Based Approach to Operations” (EBAO) og ”Comprehensive Approach” oppsto. Spesielt var det USA, Storbritannia og NATO⁸⁷ som jobbet med dette.

I NATO er EBAO definert som ”... the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately NATO end-state”.⁸⁸ Det vil si at EBAO i prinsippet er en militær operasjon hvor plan og styringsprosesser, hva en samarbeider om og hvordan en samarbeider er endret.

La meg i det videre se på hva en kan forstå med effektbegrepet, hva arbeidet med å komme frem til effektdrevet operasjonslinje omfatter, hvorledes et kommando- og kontroll-arrangement for EBAO er, samt vurdere hvilke utfordringer EBAO har.

4.1 Generelt om effekter i EBAO

Fokus på effekter er kjernen i EBAO, hvor effektenkningen ”... handler om å rette oppmerksomheten mot resultatet, ikke innsatsen, og å se egen operasjon i en større sammenheng”.⁸⁹ Denne effektenkningen har blitt aktualisert i dagens flerdimensjonale operasjoner for håndtering av komplekse konflikter. I slike operasjoner vil det være ”... flere ulike parter, som ofte har uklare allianse- og konfliktforhold seg imellom, samt en rekke ekstern enheter med varierende interesser i konflikten. I slike konflikter er det vanskelig å rette én innsats mot én bestemt part. Tvert imot er det ofte nødvendig med et spekter av innsatser, inkludert både sivile og militære virkemidler, for å oppnå resultater som er ønskelige på lang sikt.”⁹⁰

NATO etablerer i den forbindelse et komplekst begrepsapparat, hvor det skilles mellom fysiske og ikke-fysiske effekter på den ene side, og primære⁹¹ og indirekte effekter⁹² på den annen.⁹³ Det presiseres at ”... All physical effects will lead to some non-physical effect, their primary purpose will be to influence the capabilities of actors, while non-physical

⁸⁷ DEBAO, 2006

⁸⁸ Ibid, side 4

⁸⁹ FFOD, 2007:53

⁹⁰ FFOD, 2007:83

⁹¹ Engelsk: Primary effects

⁹² Engelsk: Subsequent effects

⁹³ DEBAO, 2006:8

effects are principally directed towards an actor's behaviour".⁹⁴ Primære effekter defineres som direkte resultater av en handling, mens indirekte effekter defineres som akkumulerte resultater av en eller flere andre effekter.⁹⁵

NATO skiller også mellom ønskede⁹⁶ og uønskede⁹⁷ effekter på den ene side, og tilsiktede⁹⁸ og utilsiktede effekter⁹⁹ på den annen. Ønskede effekter er effekter som bidrar til måloppnåelsen, mens uønskede effekter er effekter som hemmer måloppnåelsen. Tilsiktede effekter er planlagte effekter, mens utilsiktede effekter er ikke-planlagte.

Skjematisk kan primære og indirekte effekter i forhold til fysiske og ikke-fysiske effekter fremstilles slik:

Tabell 1, Forholdet mellom primære, indirekte, fysiske og ikke-fysiske effekter

	Effekt	
	Fysisk	Ikke-fysisk
Primær	Primær fysisk effekt	Primær ikke-fysisk effekt
Indirekte	Indirekte fysisk effekt	Indirekte ikke-fysisk effekt

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Engelsk: Desired effects

⁹⁷ Engelsk: Undesired effects

⁹⁸ Engelsk: Intended effects

⁹⁹ Engelsk: Unintended effects

Tilsvarende kan tilsiktede og utilsiktede effekter i forhold til ønskede og uønskede effekter fremstilles slik:

Tabell 2, Forholdet mellom tilsiktede, utilsiktede, ønskede og uønskede effekter¹⁰⁰

	Effekt	
	Ønsket	Uønsket
Tilsiktet	Tilsiktet ønsket effekt	Tilsiktet uønsket effekt
Utilsiktet	Utilsiktet ønsket effekt	Utilsiktet uønsket effekt

Logisk sett er det ytterligere måter å kombinere disse på. Forenklet sagt vil hver enkelt kombinasjon i tabell 2 ovenfor kunne innholde hele tabell 1. Det vil for eksempel si at kombinasjonen ”Tilsiktet ønsket effekt” kan være en av fire kombinasjoner i tabell 1.

Forståelse av disse effektebegrepene er ikke uten videre enkelt. Så la meg bruke litt tid på dette. Deptula beskrev i sin analyse av luftkampanjen ”Instant Thunder” hvorledes man fokuserte på effekter under planlegging og gjennomføring. I den forbindelse brukte han blant annet to eksempler. Det ene var: ”During the war some Iraqi power plant managers shut down their electric plants to avoid targeting thereby creating our desired effect without exposing Coalition members to danger...”.¹⁰¹ Det andre eksemplet var at USA i luftkampanjen fant ut at det var tilstrekkelig med to ”stealth” presisjonsbombefly per ”interceptor operations center” (IOC) for å hemme irakernes koordinering av egne luftkapasiteter.¹⁰² Gevinsten var at USA kunne bruke sårbare luftkapasiteter til øvrige mål relativt uforstyrret i parallell med bombingene av IOCene. Alternativet var å bruke alle tilgjengelige stealth-ressurser for å uskadeliggjøre alle IOCene først, for deretter å iverksette neste fase av luftkampanjen.

Hvis vi tar utgangspunkt i tabellene ovenfor, kan effektene etter bombing av kraftverk kategoriseres som uønskede, utilsiktede og ikke-fysiske indirekte effekter, mens bombestrategien i stealth-eksemplet kan kategoriseres som ønskede, tilsiktede, primære og fysiske.

¹⁰⁰ DEBAO, 2006:8

¹⁰¹ Deptula, 2001:12

¹⁰² Ibid

For kraftverkekssemplets del blir nedstegningen en uønsket effekt¹⁰³ fordi den ga uønskede indirekte effekter. Det kan forklares med at når sykehus og sivilbefolkning ble uten strøm, ville dette igjen bidra til negativt omdømme hos sivilbefolkningen, noe som igjen kunne medføre at USA fikk en vanskeligere jobb på et senere tidspunkt. Kraftverkeksnedstegningen kan også sees på som utilsiktet effekt ved at det skjedde uten at det var forventet av planleggerne av luftkampanjen.¹⁰⁴ Kraftverksnedstegningen er en ikke-fysisk effekt ved at det var atferd til enkelte kraftverkssjefer som ble endret, og en indirekte effekt siden nedstengningene kom som følge av bombing av andre kraftverk på tidligere tidspunkt.

Bombestrategien i stealth-eksemplet ga ønsket effekt siden den bidro til å nå målsettingen. Resultatet medførte mulighet for å kjøre flere parallelle luftoperasjoner, noe som ellers ikke ville vært tilfelle. Effektene var tilsiktet ved at resultatene ble i henhold til plan, og primære siden resultatet var en direkte konsekvens av bombestrategien. Effektene var fysiske siden bombingene i seg selv degraderte Irakernes fysiske evne til å koordinere egne luftkapasiteter gjennom å dels skade installasjonen fysisk og dels forstyrre besetningen i IOCene tilstrekkelig.

Som disse eksemplene viser, er dette komplisert. Men når det er sagt, kan de forskjellige effektebegrepene sees som *idealtyper* der disse under praktisk anvendelse vil si resultater og konsekvenser en forholder seg til under vurdering av alternative tiltak. I forbindelse med planlegging av en operasjon vil en derfor ha fokus på å utlede hvilke resultater en operasjonsplan skal ha utgangspunkt i, og avlede de tiltak som best kan bidra til å skape disse. Vedlegg B side 82 viser hvorledes en slik effektnedbrytning fra mål, via effekter til ressurs-spesifikke tiltak er tenkt gjort i praksis.

Arbeidet med å lage en effektplan, hvor en detaljerer måloppnåelsen med effekter og tiltak, "... requires a detailed, holistic understanding of the strategic environment based on a systemic analysis of the interaction of key actors within the Engagement Space and its different political, military economic, social, infrastructural, and informational aspects".¹⁰⁵

¹⁰³ Deptula sier at denne effekten var ønsket. Jeg vinkler det annerledes for å belyse anvendelsen av effektebegrepene.

¹⁰⁴ Deptula sier ikke noe om dette var tilsiktede eller utilsiktede effekter. Dette er et eksempel for å belyse anvendelsen av begrepet. Det kunne like godt ha vært noe man hadde planlagt med, og dermed en tilsiktet effekt.

¹⁰⁵ DEBAO, 2006:9

Den kunnskapen man har om disse forholdene gjør en i stand til å vurdere og velge "... possible actions on specific systems and their interaction within the Engagement Space to create effects that will influence their behavior or capabilities and contribute to achieving specific objectives and, ultimately, the end-state".¹⁰⁶ Denne analysens utgangside er at en ikke kan forstå helheten uten å ha kjennskap til delene og deres innvirkning på helheten.

I forhold til hvordan en ser på systemmessige sammenhenger i et "Engagement Space" legger NATO til grunn de samme dimensjonene som FFOD.¹⁰⁷ Med "Engagement Space" forstås "That part of the environment in which NATO decides to engage or is engaged".¹⁰⁸ "Engagement Space" består av "... political, military, economic, social, infrastructural and informational (PMESII) elements that interact with other systems in the Engagement Space".¹⁰⁹ Det vil si et system av systemer hvor hver enkelt systemdimensjon er et underliggende system i det totale system PMESII-dimensjonene til sammen utgjør. Slike analyser stiller krav til gode etterretninger og fagkompetanse som gjør det mulig å få en bredere og dypere systemforståelse. NATO ser i den sammenheng for seg at det denne PMESII-kompetansen, herunder ressurser med lokal historisk og kulturell kompetanse, etableres som del av NATOs egne operasjonsstruktur og faste planapparat. Dette for at fremtidige operasjoner kan få en bedre planleggings- og analysekapasitet.¹¹⁰

Oppsummert kan vi si at fokus på effekter vil si å forstå problemsituasjonen som et komplekst system av systemer. På dette systemet skal det iverksettes tiltak som skal føre til forventede akkumulerte effekter, slik at operasjonens målsettinger nås. For å være i stand til dette kreves gode etterretninger og egne ressurser som kan være med å etablere nødvendig systemkompetanse i alle operasjonens faser.

4.2 Operasjonslinjer i EBAO

Operasjonslinjer for politiske, militære, økonomiske, sosiale, infrastrukturmessige og informasjonsmessige (PMESII) virkemidler planlegges og koordineres gjennom etablering av helhetlige og gjennomgripende styringsprosesser.¹¹¹ Helhetlig vil i denne sammenheng si

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ DEBAO, 2006; FFOD, 2006

¹⁰⁸ DEBAO, 2006:A-2

¹⁰⁹ Ibid, side 6

¹¹⁰ Ibid, side 14

¹¹¹ DEBAO, 2006:9

at styringsprosessen har fokus på sammenhengen mellom dimensjonene i PMESII-modellen og hvilke tiltak som gir best resultat i forhold til de effekter en vil oppnå innen disse dimensjonene. Gjennomgripende vil si at en bred del av NATOs organisasjon er involvert i planlegging og oppfølging av en operasjon. I den forbindelse differensieres det mellom strategiske planprosesser og operasjonelle styringsprosesser.

De strategiske planprosessene er foreslått delt opp i fem faser.¹¹² Disse er:

- "Phase I - Initiating & Warning"
- "Phase II - Assessment"
- "Phase III - Strategic Options"
- "Phase IV A - Planning"
- "Phase IV B - Execution"

"Initiating & Warning" er en anmodning fra "North Atlantic Council" (NAC) om å iverksette arbeidet med å vurdere situasjonen i "Assessment"-prosessen, og et varsel til underlagte enheter om at de må forberede seg på å delta i planarbeidet.

"Assessment"-prosessen innebærer å vurdere situasjonen, etablere situasjonsforståelse i forhold til PMESII-modellens dimensjoner og beskrive hvordan situasjonen skal være i de forskjellige modelldimensjonene etter at operasjonen er gjennomført i et dokument kalt "Strategic End State". I tillegg skal en gi føringer og fullmakter for prioriteringer av ressurser for det videre planarbeid i et dokument kalt "Initiation Directive".

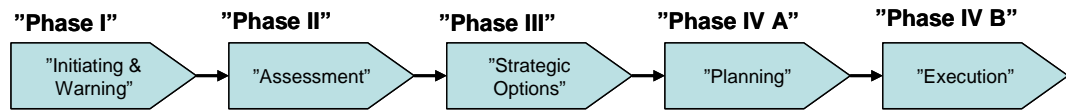
"Strategic Options"-prosessen innebærer å utarbeide en "NATO Strategic Effects List", hvor denne listen utgjør de strategiske effektene NATO-operasjonen bør oppnå.

"Planning"-prosessen innebærer å utarbeide en helhetlig operasjonsplan hvor gjennomføring av en operasjon skal resultere i effektkjeder som til slutt resulterer i ønsket slutttilstand og måloppnåelse. En helhetlig operasjonsplan kalles "Execution Directive" hvor sivile tiltak og et militært "Concept of Operations" (CONOPS) inngår. Valgt operasjonskonsept vil også være forankret i en strategisk effektplan, hvor tiltakene i operasjonsplanen er sekvensert i en operasjonslinje ut fra den rekkefølge effektene skal oppstå.

¹¹² Vedlegg A, side 81

”Execution” vil si å etablere styrken på bakken og gjennomføre operasjonen i henhold til mål og planer beskrevet i ”Execution Directive”

Figur 12 i vedlegg A viser ytterligere detaljer i hvorledes en ser for seg denne planprosessen.¹¹³ En forenklet fremstilling av planprosessen kan fremstilles slik:



Figur 7, Forenklet EBAO planprosess¹¹⁴

I grove trekk vil planprosessen starte ved at ”North Atlantic Council” (NAC) anmoder relevante enheter¹¹⁵ i strukturen om å starte arbeidet med å analysere situasjonen. Situasjonsforståelsen etableres ved at disse vurderer situasjonen ut fra deres respektive ansvarsområder, slik at den initielle systemforståelsen i forhold til PMESII-modellen kan etableres. Deres respektive råd og vurderinger sammenstilles og et ”Political Military Estimate” gis til ”North Atlantic Council” (NAC), som etter egen helhetlige vurdering vedtar ”Initiation Directive” og ”Strategic End State”.

Direktivet initierer ”Strategic Options”-prosessen, hvor planarbeidet fortsetter ved at enhetene i organisasjonen utvikler egne situasjonsvurderinger. Disse situasjonsvurderingene sammenstilles og en helhetlig systemanalyse gjennomføres i regi av ”Policy Coordination Group” (PCG). Som del av denne systemanalysen forsøker de å identifisere hvilke utfall en kan forvente å få totalt sett. Ut fra de erfaringer som er vunnet gjennom systemanalysen ferdigstilles en beskrivelse av hvilke effekter en kan forvente å få. ”North Atlantic Council” (NAC) skal godkjenne dette arbeidet ved å vedta en strategisk effektliste, ”NATO Strategic Effects List”.

¹¹³ Vedlegg A, side 81; Dette er en foreløpig skisse, og alle forhold i en slik planprosess er ikke beskrevet ennå.

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ ”Policy Coordination Group” (PCG), ”Political Committee” (PC), ”Senior Civil Emergency Planning Committee” (SCEPC)/”Economic Committee” (EC), ”Military Committee” (MC), ”Allied Command Operations” (ACO) (For eksempel ”Supreme Headquarters Allied Powers in Europe” (SHAPE)) og ”Joint Force Commander” (JFC) (For eksempel ”Joint Force Commander Brunssum” (JFCB), og eventuelt i samarbeid med utpekt styrkesjef, for eksempel ”Force Commander” ISAF).

Dette starter planfasen og en bredt sammensatt sivilmilitær ”Task Force” etableres. Denne gruppen skal bistå de øvrige enhetene i strukturen under utarbeidelsen av sivile tiltak, og et militært forslag til ”Concept of Operations” (CONOPS). ”Military Committee” (MC) skal godkjenne forslaget til ”Concept of Operations” (CONOPS) før dette kan brukes videre i planprosessen. Planfasen avsluttes ved at den sivilmilitære arbeidsgruppen sammenstiller dette og utarbeider et forslag til ”Execution Directive”, hvorpå ”North Atlantic Council” (NAC) skal godkjenne. Som del av godkjenningen anmodes bidragsnasjonene om å slutføre sine forberedelser, og etablere seg på bakken i henhold til det arrangement for kommando og kontroll ”Execution Directive” etablerer. Herved starter ”Execution”-prosessen hvor den operasjonelle styringssløyfen ivaretar styringen av operasjonens gjennomføring.

De operasjonelle styringsprosessene er delt inn i fire steg.¹¹⁶ Disse er:

- ”Knowledge Development”
- ”Planning”
- ”Execution”
- ”Assessment”

”Knowledge Development” er en prosess som fører frem til etablering av en tilstrekkelig helhetsforståelse for de essensielle trekk i det PMESII-system en skal gjøre noe med.

”Planning” er en planprosess som skal etablere et revidert operasjonskonsept med felles operasjonslinjer, målsettinger, tilsiktede effekter og koordinerte tiltak.

”Execution” en gjennomføringsprosess hvor operasjonens planlagte tiltak utføres i praktiske handlinger på bakken.

”Assessment” er en vurderingsprosess som proaktivt overvåker utviklingen av situasjonen opp mot ønskede resultater.

Gjennomføringsmessig vil ”Knowledge Development”, ”Planning”, ”Execution” og ”Assessment” kunne sees på som et operasjonshjul som kontinuerlig roterer, samtidig som hvert enkelt steg er en gjennomgripende prosess i et hovedkvarter. Initielt vil det operasjonelle nivået gjennomføre ”Knowledge Development” som del av den strategiske planprosessen. Den systemforståelse som er etablert vedlikeholdes gjennom de erfaringer

¹¹⁶ DEBAO, 2006:8-9

som vinnes under gjennomføring av operasjonen, og ved at en gjennomfører en systematisk analyse av hver dimensjon i PMESII-modellen. Denne kunnskapen er videre et innputt til "Planning", som også er gjort rent initielt i den strategiske planprosessen. Underveis i operasjonen vil "Planning" innebære justering av planer ut fra de erfaringer som er gjort underveis i operasjonen. "Execution" starter initielt når "North Atlantic Council" (NAC) vedtar et "Execution Directive", og underveis i operasjonen ved at revidert operasjonsplaner besluttet. De effekter som "Execution" fører til, måles gjennom "Assessment". I den forbindelse oppdateres både situasjonsforståelsen og -bevisstheten, samt at behov for å justere planer og koordinere tverrsektorielt identifiseres. På denne måten vil et EBAO operasjonshjul prosesseres fortløpende.

Dette styringshjulet ble tatt i bruk i ISAF-styrkens kontingent IX i Afghanistan, og ble kalt "Joint Effects Tasking Order" (JETO) hvor "The overall aim of the process is to coordinate the execution of operational Effects through the production of a periodic JETO, or tasking document".¹¹⁷ Men ambisjonsnivået var redusert ved at de ikke forsøkte å få til linkede effektkjeder på tvers av enhetenes forskjellige operasjonslinjer.¹¹⁸

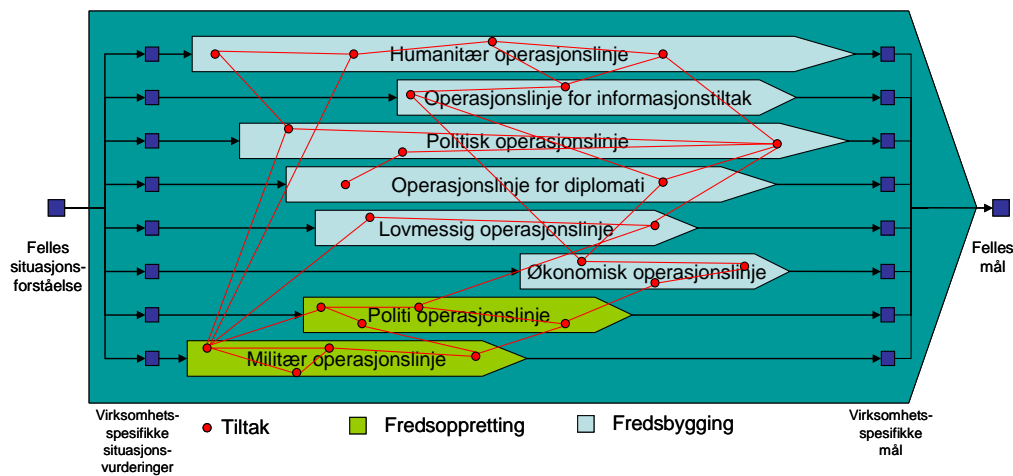
De strategiske og operasjonelle prosessenes grunnleggende idé er å synkronisere gjennomføring av helhetlige tiltak slik en får de effekter man har planlagt med, og dermed oppnåelse av operasjonens målsetting. På denne måten vil hver enkelt enhet i størst mulig grad få et forhold til hvorledes hvert enkelt tiltak i egen operasjonslinje bidrar, positivt eller negativt, til operasjonens målsettinger i egen og andres operasjonslinjer. Dette fremkommer gjennom presiseringen "... As the actions of one can influence the others, an understanding of interdependence is crucial to ensure synergy aiming at the same agreed effects".¹¹⁹ Den oppdragforståelse de samarbeidende enhetene etablerer i en slik planprosess skal legge grunnlag for bedre selvsynkronisering av operasjonens daglige tiltak. Det vil si at hver enkelt enhet styrer egen gjennomføring av oppdrag og velger å gjennomføre egne tiltak ut fra etablert kjennskap om konsekvensene for egne og andres operasjonslinjer og mål. Resultatet etter en gjennomføring av en slik planprosess, med samarbeid mellom relevante enheter, er synkroniserte operasjonslinjer.

¹¹⁷ DEBAO, 2006:19

¹¹⁸ Ibid, side 25

¹¹⁹ Ibid, side 4

Hvis vi bruker den samme skissen som for integrerte operasjoner ovenfor, kan resultatet av dette arbeidet fremstilles som en effektdrevet operasjonslinje slik:



Figur 8, Eksempel på en operasjonslinje i EBAO¹²⁰

Oppsummert kan vi si at utarbeidelse av operasjonslinjer i EBAO for det første handler om å sekvensere operasjonen ut fra den rekkefølge en vil at tilsiktede effekter skal inntreffe. For det andre handler det om å gjennomføre tiltak som resulterer i effekter som fører frem til måloppnåelse.¹²¹ For det tredje vil denne utarbeidelsen skje gjennom helhetlig effektdrevne strategiske planprosesser og operasjonelle styringsprosesser. De strategiske planprosessene består av fem faser. Disse er "Initiating & Warning", "Assessment", "Strategic Options", "Planning" og "Execution". De operasjonelle styringsprosessene har fire sammenhengende steg: "Knowledge Development", "Planning", "Execution" og "Assessment". Disse stegene ble praktisert i ISAF kontingent IX med et redusert ambisjonsnivå, og kalt "Joint Effects Tasking Order" (JETO).¹²²

4.3 Organisering og ledelse (kommando- og kontrollarrangement)

Arrangement for kommando og kontroll er i liten grad beskrevet. Men ISAF har praktisert et redusert ambisjonsnivå hvor sentrale roller og funksjoner for å ivareta EBAO ble etablert.¹²³ Dette, i tillegg til informasjon gitt i møtet i Norfolk 5. januar 2007, utkast til nytt EBAO-konsept og åpne NATO-kilder, synes til sammen å være tilstrekkelig for å indikere hvordan

¹²⁰ Ibid, side 15

¹²¹ Vedlegg B Figur 13 side 82

¹²² DEABO, 2006:17-19

¹²³ Ibid, side 25

dette er tenkt. Arrangementet for kommando og kontroll i ISAF kan sees på som en tidlig prototype for EBAO kommando og kontroll.

I prinsippet skal arrangementet for kommando og kontroll sikre at en har etablert organisatoriske ledd og interne rutiner som sikrer at styringsprosessene "Knowledge Development", "Planning", "Execution" og "Assessment" blir gjennomført i praksis under gjennomføringen av operasjonen.

ISAF IX ble ledet fra strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Det politiske kommandonivået ble ivaretatt av "North Atlantic Council" (NAC), mens det militærstrategiske ble ivaretatt av "Supreme Headquarters Allied Powers Europe" (SHAPE).¹²⁴ Videre utnevnte "North Atlantic Council" (NAC) en sivil "Senior Civilian Representative" (SCR) som skulle representere den politiske ledelsen i operasjonen. Operasjonelt kommandonivå ble dels ivaretatt av "Joint Force Commander Brunssum" (JFCB) med tilhørende stabslodd og dels av "Force Commander ISAF", med tilhørende ressurser i ISAF "Headquarters" i Kabul. JFCB skulle i den forbindelse bistå med planstøtte, mens "Force Commander" var det utøvende ledd i det daglige.¹²⁵ Koordinering mellom det politiske og militærfaglig på operasjonelt nivå skjedde ved at "Senior Civilian Representative" (SCR) samarbeidet med ISAF "Force Commander".

Videre var det på operasjonelt kommandonivå etablert en "Operations Analysis Cell" (OAC) som i samarbeid med J5-plans arbeidet med fremtidige effektplaner.¹²⁶ Det ble også etablert en "Joint Coordination and Effects Branch" (JCEB), hvor lederen ledet arbeidet i "Assessment Working Group" (AWG). "Assessment Working Group" (AWG) møttes etter behov for å kvalitetssikre forslag til justerte effektplaner fra "Operations Analysis Cell" (OAC).¹²⁷ Ressursene i denne analysesellen representerte både sivile og militære fagområder innenfor alle dimensjonene i PMESII-modellen. De planer som "Assessment Working Group" (AWG) godkjente, samt de statusvurderinger som "Operations Analysis Cell" (OAC) utførte, ble overleverte til operasjonens lederteam for behandling. Dette ledermøtet ble kalt "Campaign Reviewing Meeting" (CRM) og fattet endelig beslutning om eventuelle justering av effektplanen. CRM vurderte også progresjonen i operasjonen som helhet.

¹²⁴ NATO OTAN, 2006:9

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ DEBAO, 2006:22

¹²⁷ Ibid.

Det taktiske nivået ble organisert ut fra operasjonens behov med militære komponenter, regionale stabs- og ledelsesledd og sektorielle PRTer (Provincial Reconstruction Teams). En PRT besto av både sivile og militære ressurser, hvor også de sivile inngikk i den militære kommandostrukturen til ISAF. Det bør også nevnes at den enkelte nasjon også hadde etablert egne NCCer (National Continent Command) som ga daglig støtte til de militære enhetene, og som ivaretok relasjonen til egen nasjon.

PRTene utførte i prinsippet det oppdrag som til enhver tid var besluttet gjennomført på operasjonelt nivå. ”Overall, PRTs are coordinating hundreds of civil-military projects that are providing for basic human needs, improving for basic quality of live and instilling a new sense of hope among the civilian population.”¹²⁸

I tillegg til å utføre oppdrag i henhold til vedtatt plan, var PRTene, og eventuelle etterretningsressurser, de som samlet opplysninger om hvilke effekter som var oppnådd, og vurderte hvor langt effektene hadde utviklet seg. Disse opplysningene ble dels innhentet via intervju og dels gjennom egne vurderinger av situasjonen. Det ble utarbeidet en rapport som deretter ble sendt til operasjonens regionale ledelse. Her ble effekt- og statusrapportene fra alle PRTene i regionen sammenstilt til en mer omfattende rapport som i sin helhet beskrev hvor langt effektene hadde utviklet seg regionalt. Regionens samlede status ble så rapportert til ISAF sitt hovedkvarter i Kabul hvor ledelsesstrukturen behandlet dette videre.

Med å gjennomføre en slik styringssløyfe fikk operasjonenes ledelsesledd etablert et bilde av situasjonen både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i Afghanistan, som igjen gjorde operasjonsledelsen i stand til å gjennomføre en effektbasert styring.¹²⁹

Hvilke enheter en skulle samarbeide med, og hvilke en kun skulle være oppmerksom på, var i den forbindelse ivare tatt gjennom en egen policy og ut fra operasjonens behov. I den enkelte PRT i Afghanistan var det slik at flere av de sivile enhetene en samarbeidet med, inngikk i den militære strukturen for kommando og kontroll, noe som ikke var en konsekvens av fokus på EBAO. ”EBAO does not seek to define the role of any actor in a particular situation as interaction implies neither military control of civil organisations nor reverse”.¹³⁰ For å få til et samarbeide med andre enheter, var det utarbeidet et konsept for

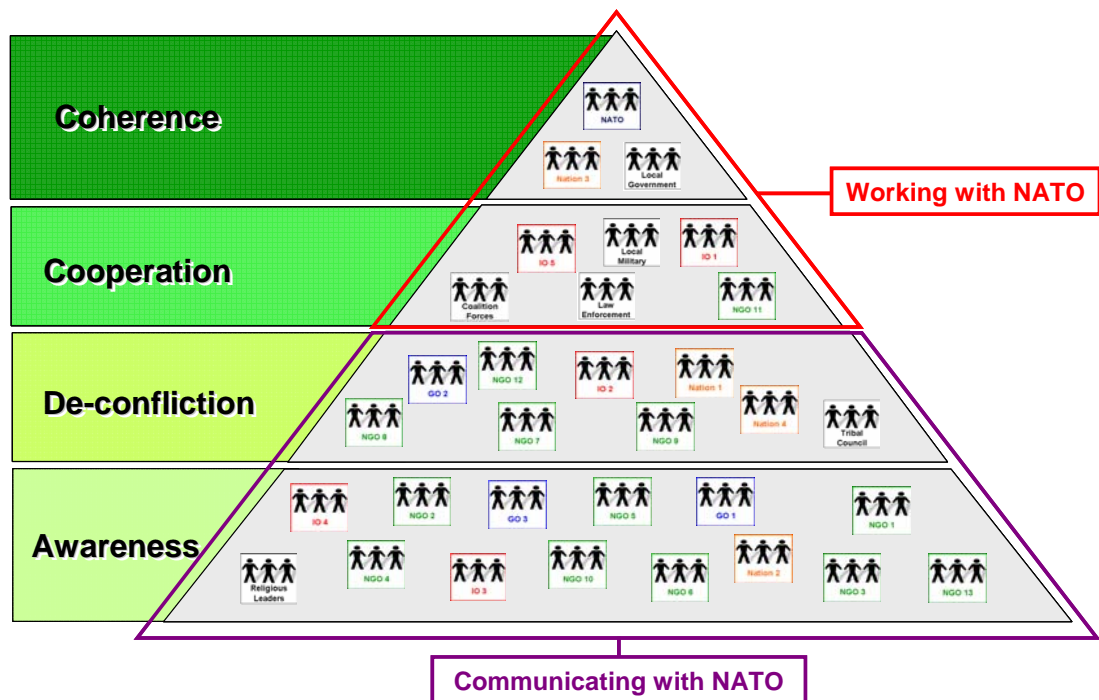
¹²⁸ NATO OTAN, 2006:4

¹²⁹ Casares, 2007:38-39; Egne notater fra møtet i Norfolk 5. januar 2007.

¹³⁰ DEABO, 2006:4

CIMIC-relasjonene. Her ble det skilt mellom enheter en skulle integrere og samarbeide med på den ene side, og enheter hvor en etter uforutsette behov for samarbeid på ad hoc basis skulle koordinere arbeidet på den annen. Til førstnevnte ble ambisjonsnivåene ”Coherence” og ”Cooperation” brukt. Til sistnevnte ble ambisjonsnivåene ”De-conflicting” og ”Awareness” brukt.

Grafisk kan disse ambisjonsnivåenes innbyrdes sammenheng fremstilles slik:



Figur 9, Ambisjonsnivåer for samarbeid i NATO¹³¹

I forhold til arrangement for kommando og kontroll kan vi nå oppsummere med å si at EBAO ikke legger føringer for hvilken enhet som skal lede den totale innsats sivile og militære enheter gjør. Men når en først har etablert en kommandostruktur, forutsetter gjennomføringen klare styringslinjer og samarbeidsrutiner. Hvem som skal være med i samarbeidet med NATO bestemmes ut fra operasjonens behov.

En operasjon basert på EBAO vil bli ledet fra strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. I forhold til ISAF IX var det strategiske nivået ivaretatt av ”North Atlantic Council” (NAC) og ”Supreme Headquarters Allied Powers in Europe” (SHAPE). Det operasjonelle nivået ble i hovedsak ivaretatt av lokal styrkesjef med støtte fra ressurser hos ”Joint Force Com-

¹³¹ Taquet, 2007:7; DEBAO, 2006:32

mander Brunssum" (JFCB), samt at en "Senior Civilian Representative" (SCR) ivaretok operasjonens politiske forhold.

Det etableres også en fellesoperativ kommandostruktur, samt funksjoner for å ivareta effektbasert planlegging og gjennomføring. Disse er "Operations Analysis Cell" (OAC), "Assessment Working Group" (AWG), "Campaign Reviewing Meeting" (CRM) og "Joint Coordination and Effects Branch" (JCEB).

Operasjonens fremdrift vurderes ved at oppnådde effekter løpende evalueres ut fra de opplysninger man innhenter.

4.4 utfordringer med EBAO

Denne oppgaven skal ikke være en vurdering av EBAO i seg selv, men for å kunne drøfte hvorvidt EBAO er forenelig med en integrert operasjon, er det likevel nødvendig å skissere noen utfordringer med denne operasjonsformen. Utfordringer synes å relatere seg til kompleksitet og muligheten for å gjennomføre dette i praksis i samarbeid med sivile virksomheter.

EBAO bygger på forestillingen om at det er mulig å analysere seg frem til en helhetlig innsikt i hvorledes det problem en skal løse systemmessig henger sammen. Videre legger en til grunn at det er mulig å identifisere relasjonen mellom tiltak og effekter, og mellom effekter og indirekte effekter. En vanlig kritikk synes å være at det vil være umulig å identifisere alle vesentlige forhold som kan påvirke et resultat. Samtidig kan et sterkt fokus på systemer, helhet og oversikt lede til en feilaktig forestilling i operasjonsledelsen om at den faktisk har full oversikt over alle ønskede og uønskede effekt som vil inntreffe.¹³²

En annen problemstilling er at en ved å analysere en motstander som et system av systemer der tiltak skal gi planlagte effekter på dette, vil føre til at man tenderer til å se motstanderens responser som forutsigbar. Erfaring viser i den forbindelse at en motstander som ikke er nedkjempet vil kompensere med å finne andre og uforutsette løsninger, og at en dermed ikke kan få de effekter en forventer ut over et kort tidsrom.¹³³ Det er også slik at sammenhengen mellom tiltak og effekter forutsetter kunnskap om kausale relasjoner, noe som ikke er en del av de systemanalyser som så langt brukes. Slike modeller er også

¹³² Vego, 2006

¹³³ Tira, 2006

forenklinger av virkeligheten, som igjen kan føre til at man kan få en opplevelse av å ha kontroll på problemets karakter, mens faktum i virkelighetens verden kan være helt annerledes.

Konseptet for kommando og kontroll er at både sivile og militære i samarbeid skal komme frem til en felles og helhetlig effektplan. Ren prinsipielt har en militær komponent kun kontroll på egen operasjonslinje. Øvrige sivile oppgaver ligger i praksis utenfor den militære virksomhetens kontroll. En vil derfor være avhengig av velvilje hos de sivile enhetene, som NATO mener er viktig å samarbeide med, for at EBAO i fullskala skal bli en realitet. Muligheten for å få til en helhetlig og felles operasjonslinje sekvensert etter den rekkefølge en vil at effektene skal oppstå i vil i den sammenheng være påvirket av om de sivile og militære tenker og prioriterer likt. En slik forventning kan være urealistisk for et bredere spekter av aktører enn det man samarbeidet med under ISAF IX.

5 Vurdering av EBAO i forhold til integrerte operasjoner

Jeg har så langt beskrevet hva integrerte operasjoner og EBAO er, samt skissert noen utfordringer knyttet til disse. I den forbindelse synes det å være både forskjeller og likheter med avgjørende betydning for hvorvidt disse to operasjonskonseptene lar seg forene i praksis. Jeg vil drøfte fire områder som synes å være av spesielt stor betydning hva gjelder forenelighet. Disse er kultur, organisasjon, planleggingsmetodikk samt styring og ledelse.

5.1 Kulturell forenelighet – EBAO versus integrerte operasjoner

Morris Janowitz identifiserte allerede i 1960 at samfunnsutviklingen ville føre til at militærprofesjonen ble mer samfunnsintegrert og politisert.¹³⁴ Analyser i senere arbeider, for eksempel i Moskos et al., synes å bekrefte at en slik trend eksisterer.¹³⁵ De påpeker blant annet at tradisjonelle krigerdyder med heltemot, djervhet, stolthet og vilje til å ta andres og ofre eget liv i kampen for å beskytte eget land, er i ferd med å vike til fordel for andre mer samfunnsintegrerte verdier. De hevder at fremtidens offiserer i større grad enn tidligere må kunne ivareta rollene ”soldier-scholar” og ”soldier-statesman” under planlegging og anvendelse av statens militære maktmidler. ”Soldier-scholar” vil si at offiserskorpset må være i stand til å vurdere bruken av militærmakten i en langt mer kompleks kontekst enn en tradisjonell tvekamp hvor militære styrker skal utkjempe hverandre. ”Soldier-statesman” vil si at offiserskorpset må være i stand til å tilpasse militære handlemåter ut fra en helhetsvurdering, der også politiske betraktninger inngår.¹³⁶

EBAO synes i den forbindelse å være et eksempel på at denne tendensen har akselerert frem til i dag. Det har sin bakgrunn i at EBAO rent konseptuelt legger til grunn at ressurser for planlegging og oppfølging av operasjoner skal forstå sammenhengen mellom dimensjonene i PMESII-modellen på en helt annen måte enn hva tilfellet har vært i tidligere militære konsepter. Dette i motsetning til tidligere hvor sivilmilitært samarbeid i hovedsak skulle tjene militære formål.

Ufordringer i samarbeidsrelasjoner mellom forskjellige virksomheter er at deres roller, holdninger, tradisjoner, begreper og kompetanser vil påvirke både måten en tolker situasjonen på, og hvordan en forholder seg til andre virksomheter en skal samarbeide med.¹³⁷ Til

¹³⁴ Janowitz, 1960

¹³⁵ Moskos et al., 2000

¹³⁶ Moskos et al. 2000:36-37

¹³⁷ Weir, 2006

tross for dette, ser de aller fleste nødvendigheten av å samarbeide under håndtering av dagens komplekse konflikter.¹³⁸ Når både sivile virksomheter og en EBAO-praktiserende militær komponent ser behovet for å samarbeide på tvers av organisatoriske skillelinjer, bør det vel være mulig å få det til?

Svaret er ikke gitt. Selv om begge operasjonsformene tar utgangspunkt i et forbedret samarbeid mellom sivile og militære ressurser, skiller de seg fra hverandre. EBAO synes i den forbindelse å være drevet av fagmilitæres behov for å se egen innsats i en større sammenheng i situasjoner som er langt mer komplekse enn tidligere. Tilsvarende synes integrerte operasjoner å være drevet av de sivils behov for å optimalisere ressursbruken i FNs flerdimensjonale operasjoner. Det vil si at en militær interesse for å samarbeide tettere med sivile enheter for å løse et oppdrag mer helhetlig møter et tilsvarende sivil behov for å få til en bedre ressursutnyttelse.

Disse to interessene kan sees som sammenfallende, men utgangspunktene er likevel forskjellige. Dette er egentlig en militær og en sivil agenda som møtes i et felles interessefelt hvor en ønsker å samarbeide bedre. Problemstillingen i dette interessefeltet er imidlertid at forholdet mellom sivile og militære i FN er spenningsfylt, og det preger dagens forhold mellom sivile og militære i denne organisasjonen. Det har blant annet vært tendenser til sivil skepsis mot å integrere militære og sivile for tett. For eksempel har det vært motstand mot å etablere organisasjonsenheter i integrerte strukturer som ligner på militær funksjonalitet.¹³⁹ Det har i særlig grad vært motstand mot introduksjonen av "Joint Mission Analysis Centre" i Liberia. Her ble funksjonen lokalisert 10 meter fra militær styrkesjef og 15 kilometer fra operasjonens hovedkvarter, noe som førte til en uheldig missforståelse av enhetens intensjon og funksjon.¹⁴⁰ Et annet eksempel er at en har omgått bruken av integrasjonsbegrepet til fordel for begrepet "felles" (unified) i "Sudan Unified Mission Plan". Her har funksjonen "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC) fått navnet "Unified Missions Analysis Cell".¹⁴¹ Dette til tross for at FN har jobbet lenge med dette konseptet. "Department of Peacekeeping Operations" (DPKO) har sågar gitt ut en egen policy for implementering av "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC) og "Joint Operation Centre" (JOC).¹⁴² Begge disse eksemplene er

¹³⁸ Ibid

¹³⁹ Malan, 2005:22

¹⁴⁰ Ibid

¹⁴¹ SUMP, 2006:17

¹⁴² DPKO, 2006; IMPP, 2006

indikasjoner på den spenning og skepsis som er mellom militære og sivile i FNs operasjoner.

En militær komponent med fokus på EBAO vil ha andre egenskaper enn om den hadde hatt basis i tradisjonelle doktriner. Blant annet skal egen analysekapasitet i forhold til alle PMESII-modellens dimensjoner være etablert. Under planlegging og gjennomføring av operasjoner skal en identifisere hvilke tiltak som antas å være til operasjonens beste totalt sett, og ikke kun dekke de militære behov alene. For å bli i stand til å gjøre slike valg vil vurdering av situasjonen på bakken og utarbeidelse av effektplaner kreve innhenting av opplysninger som gjør operasjonsledelsen i stand til å vurdere hvilke effekter som best bidrar til operasjonens målsetting, og om operasjonen gjennomføringsmessig skaper effekter som forventet. Eksempler på slike opplysninger kan være informasjon om politiske og økonomiske forhold i det land en opererer i. Denne praksisen kan bli oppfattet som innhenting av informasjon som er mer relevant for sivile enn militære enheter i en integrert operasjon, og denne praksisen kan da medføre at EBAO blir sett på som et ytterligere steg inn på de sivile profesjonenes ansvarsområder. Således kan en slik opplevd inntrening forsterke de siviles skepsis overfor militære ytterligere, og tilsvarende redusere muligheten for et godt samarbeid.

Men på den annen side kan det være at den militære komponenten i større grad kan forstå de utfordringer sivile komponenter har, og hvorledes militære tiltak påvirker de siviles ansvarsområder. Dermed kan en militær komponent som praktiserer EBAO kunne legge til rette for bedre målrettet militære tiltak som ivaretar det totale kompleks av konsekvenser slike handlingene gir enn tilfellet ville vært med utgangspunkt i tradisjonelle militære doktriner. En slik helhetsforståelse kan være et bidrag til et bedre samarbeid, der dialogen mellom enhetene kan føres med utgangspunkt i det syn sivile komponenter har. Men hvis tendensen med skepsis i forhold til de militæres intensjoner vedvarer, kan dette være mindre sannsynlig.

FN er en organisasjon som har tradisjon for å holde militære og sivile kommandolinjer fra hverandre. Et eksempel på det er at operasjonene i Liberia og Sudan holder sivile og militære ansvarsområder styringsmessig atskilt på taktisk nivå.¹⁴³ Her skal militære sektorsjefer styringsmessig forholde seg til militær komponentsjef, mens de sivile forholder seg til lokalt "Field Office". Dette fremkommer blant annet av ordlyden i "Sudan Unified Mission

¹⁴³ SUMP, 2006; UNMIL: <http://www.unmil.org>

Plan” hvor det presiserer at ”If the Head of Office has strategic direction to offer on the use of the military in his/her area of responsibility and a different view prevails between the Head of Office and the most senior military commander, normally the Sector Commander, the matter should be referred by the Head of Office to the SRSB for consultation with the FC, who would then instruct the Sector Commander accordingly”.¹⁴⁴ Denne formen for samarbeid mellom enheter på taktisk nivå øker byråkratiet lokalt og vil vanskeliggjøre det lokale samarbeidet mellom sivile og militære ressurser i situasjoner der man har forskjellige interesser.

Også byråkrati på taktisk nivå er i motsetning til EBAO, hvor man i ISAF IX innordnet sivile og militære på taktisk nivå i samme kommandostruktur, og hvor man samarbeidet om felles løsning av oppdrag. Det vil si at EBAO rent konseptuelt har utgangspunkt i et målrettet samarbeid mellom militære og sivile ressurser på det taktiske nivå. Videre vil den militære kultur gjennom fokus på helhetlig systemforståelse skille seg fra de tradisjonelle militære dydene ved at ”soldier-scholar” og ”soldier-statesman” kan prege lederne på militær side. I en slik kontekst vil tiltak som kan hindre en samarbeidende enhet fra å nå operasjonens mål, ikke bli gjennomført, hvis det ikke er et nødvendig onde for å realisere den overordnede målsettingen i operasjonen. Slike beslutninger vil fortrinnsvis være konsensusstyrt, ved at de er planlagt av ”Operations Analysis Cell” (OAC), kvalitetssikret av ”Assessment Working Group” (AWG) og besluttet av ”Campaign Reviewing Meeting” (CRM).

Hvis det skulle være behov for bistand, vil en lokal militær sektorsjef kunne føre en langt mer konstruktiv og målrettet dialog med en representant fra et lokalt ”Field Office”, siden han rent konseptuelt skal kunne forstå dynamikken i PMESII-modellens dimensjoner i eget ansvarsområde. Dermed synes dette å være trekk ved EBAO som kan være med å bidra til at relasjonen mellom militære og sivile kan bli mindre anspent, og at dialogen kan bli mer målrettet og konstruktiv. Slik sett kan EBAO rent konseptuelt være en katalysator for samarbeid på dette punkt.

Men når det er sagt, vil den fagterminologi EBAO etablerer, som for eksempel primære, følge-, tilsiktede, utilsiktede, ønskede og uønskede effekter, lett virke forvirrende for den uinnvidde. En tilsvarende problemstilling er allerede aktualisert i forbindelse med integrerte operasjoner: ”The international actors in a mission area come from various cultures.

¹⁴⁴ SUMP, 2006:30

Discussants stressed the importance of using a language everybody understands, and of finding the different points of intersection and developing these further, in order to increase interoperability”.¹⁴⁵ Konsekvensen kan være at EBAO også skaper en avstand på grunn av store kompetanseforskjeller mellom den militære og de øvrige enhetene i en operasjon. Men hvis dette er tatt hensyn til, og en fører terminologien på et mer lettfattelig nivå, kan EBAO som konsept være et viktig hjelpemiddel for å få til et godt og konstruktivt samarbeid mellom sivile og militære enheter i en integrert operasjon.

Det er videre en oppfatning av at militærprofesjonen og de sivile kulturelt sett er vesentlig forskjellig. I den forbindelse har det helt frem til i dag vært en allmenn oppfatning av at militærmakten er basert på tradisjonelle krigerdyder, der fokus på kamp og bruk av makt for å tvinge egen vilje på motstanderen, har vært sentrale kjennetegn ved militærprofesjonen. En tilsvarende forståelse av militærprofesjonen synes også å bli videreført i Norges nye fellesoperative doktriner.¹⁴⁶ Dette til tross for at trenden er at offisersprofesjonen er i bevegelse i retning av mer samfunnsintegrerte verdier.¹⁴⁷ Et eksempel på oppfattelsen av kulturforskjellen i dag er Call & Cousens identifisering av utfordringer med hensyn til interoperabilitet mellom humanitære og militære, hvor de sier at ”Military organizations are above all concerned with order. They are uniformly trained to destroy enemy armed forces. Most armed forces personnel are accustomed to distrust nationals of foreign lands; to privilege results over process...”.¹⁴⁸ Slik sett kan det se ut som om det eksisterer et gap mellom de egenskaper sivile forventer at de militære har, og de kulturelle egenskaper EBAO i praksis vil tilføre en militær komponent. Dermed er det knyttet usikkerhet til hvorvidt en militær komponent som praktiserer EBAO vil bli møtt annerledes enn tilfellet ville vært med utgangspunkt i en tradisjonell militær doktrine.

En annen kulturell problemstillingen synes å være det faktum at den enkelte enhets faglige ståsted, virksomhetens tradisjoner og arbeidsfelt kan påvirke hvorledes en oppfatter og forstår en situasjon, og synet på hva årsaken til problemet er.¹⁴⁹ Dette fører igjen til at synet på hva som er beste løsning på det problem en står overfor er avhengig av det ståsted en har under analyse av situasjonen. For eksempel vil en krisesituasjon kunne medføre at de

¹⁴⁵ Osland, 2005:21

¹⁴⁶ FFOD, 2007:161-165

¹⁴⁷ Supra, side 40f; Moskos et al. 2000

¹⁴⁸ Call & Cousens, 2007:12

¹⁴⁹ Grenness, 2007:23; FFOD, 2007:71-72

humanitære virksomheter som opererer i det Støre¹⁵⁰ definerer som ”The Humanitarian Space” kan forstå situasjonen som et behov for støtte og bistand, mens en militær komponent kan forstå situasjonen som trussel mot stabilitet og sikkerhet. Med ”The Humanitarian Space” forstås det virksomhetsområde som humanitære virksomheter operer i. Det gjelder fysisk tilstedeværelse på bakken og det ansvarsområde som de humanitære har påtatt seg som del av den humanitære rollen de utøver.

Et tilsvarende poeng fremheves her:

”Significant differences of approach ... exist within individual agencies – including in the OSCE, where the democratization branch generally seeks to develop working relationships with local authorities, while the human rights branch is tasked with responding to complaints against local authorities. ... this problem is not merely a failure of information-sharing, but that it also reflects divergent priorities, beliefs and interests among the state-builders themselves, and these differences must be dealt with directly and openly if the problem is to be addressed.”¹⁵¹

Et tredje eksempel på forskjellig forståelse av hva som skal til for å løse et problem er at ”While there seemed to be agreement that most post-conflict peace operations need to focus on political, security and economic development, not all actors felt that it is possible to establish these three pillars at the same time. ‘One should do the right things first’, but the challenge is that the various actors do not necessarily agree on what is most important.”¹⁵² I dette tilfellet hadde man ”... different approaches to postwar state-building and different conceptions of how to create the conditions for stable and lasting peace in war-torn societies”.¹⁵³

Hvis vi ser alle enheter i en integrert operasjon under ett vil ulike syn på hva som er riktig løsning på den ene side, og på hvilket tidspunkt et tiltak bør iverksettes på den annen, medføre en generell utfordring for alle operasjoner hvor mange forskjellige virksomheter skal samarbeide. Hvis vi i tillegg legger til grunn at det kan være et gap mellom de kulturelle egenskapene den militære komponenten har og det som forventes av den, synes denne totalen å bidra til usikkerhet men hensyn til hvorvidt EBAO kan bidra positivt i forhold til

¹⁵⁰ Støre, 2005

¹⁵¹ Paris, 2006:10

¹⁵² Osland, 2005:22-23

¹⁵³ Ibid.

det som allerede er kjente utfordringer i relasjonen mellom sivile og militære i FNs operasjoner.

Til tross for at EBAO tilfører nye kulturelle karakteristika til en militær komponent, synes det på dette punkt å være slik at EBAO ikke kan bidra vesentlig. For det første er det slik at EBAO legger til grunn at en skal prioritere mellom operasjonslinjene og mellom aktiviteten innad i en operasjonslinje. Dette for at tilsiktede effekter skal oppstå i en mest mulig gunstig rekkefølge i forhold til operasjonens målsetting. Problemstillingen med forskjellig forståelse av hva som er riktig løsning, og til hvilken tid, vil bestå uavhengig om den militære komponent praktiserer EBAO eller ikke. Derfor er det mer sannsynlig at denne problemstillingen vil vedvare, og utfordring om å bli enig om hva årsaken til problemet er, og hva som skal til for å løse problemet, i praksis vil vedvare.¹⁵⁴ Det EBAO i denne sammenheng eventuelt kan bidra med, er en mer målrettet og et konsekvensanalytisk fokus, som kan danne et grunnlag for beslutninger på ledernivå i en integrert operasjon.

Videre er det slik at EBAO ikke vil løse de strukturelle dilemma som integrasjon av militære og sivile komponenter medfører. Dilemmaet går ut på at militærmakt rent prinsipielt er et maktmiddel, hvor en i ytterste konsekvens kan være nødt til å bruke våpen der liv, skyldige og uskyldige, kan gå tapt for å realisere en målsetting om fred og sikkerhet. De humanitære organisasjonene vil på sin side ofte ha et annet fokus, hvor de først og fremst skal bistå under humanitær nød og håndtere flyktninger, som anvendelse av militære virkemidler kan skape. Men det viktigste dilemmaet i det humanitære domenet er imidlertid "... the integration of the UN humanitarian into peacekeeping missions would result in the politicizing of aid, and the degradations of humanitarian space".¹⁵⁵ Av den grunn må behovet for nøytral og upartisk operasjonsmodus i det humanitære rom respekteres og håndteres.¹⁵⁶ Dette gjelder både for FNs egne humanitære ressurser og de som er utenfor FN-systemet, som for eksempel Internasjonale røde kors (IRC) og Leger uten grenser. EBAO kan i den forbindelse kun bidra til at planressursene fokuserer også på denne problemstillingen i en helhetlig PMESII-sammenheng, og at disse to humanitære perspektivene er vurdert i en helhetlig sammenheng.

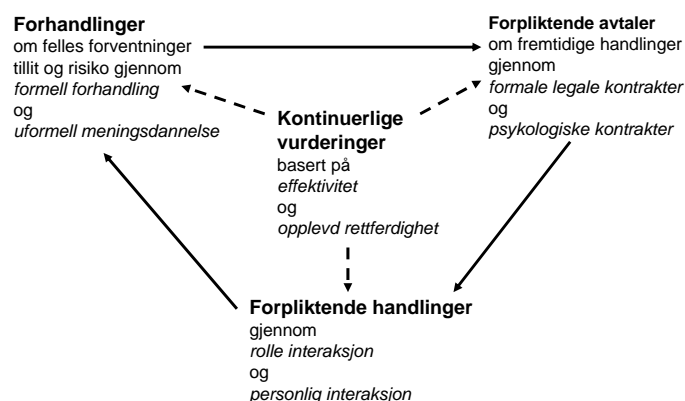
¹⁵⁴ Paris, 2006:10

¹⁵⁵ Weir, 2006:9

¹⁵⁶ Eide, et al. 2005; Støre, 2005; Weir, 2006:9

En grunnleggende forutsetning for å få til et godt samarbeid mellom enheter er tilstedeværelsen av en grunnleggende tillit mellom dem.¹⁵⁷ Ut fra diskusjonen ovenfor virker det som om den eksisterende skepsis til de militære er et tegn på et fravær av tillit mellom sivile og militære. For å bidra til å etablere gode samarbeidsrelasjoner vil det være nødvendig alle partene i samarbeidsrelasjonen legger vekt på å kommunisere åpent, ikke holder tilbake informasjon, håndterer motsetninger og anstrenger seg for å forbedre samarbeidsrutiner.¹⁵⁸ Et samarbeid har i den sammenheng tre faktorer som gjensidig henger sammen, og som til syvende og sist vil være vesentlig for hvorvidt EBAO kan medføre noe positivt i et samarbeidet mellom militære og sivile i en flerdimensjonal operasjon. Disse faktorene er samspillet mellom forhandlinger og forpliktende avtaler, forpliktende avtaler og forpliktende handlinger, samt forpliktende handlinger og forhandlinger.¹⁵⁹ Med forhandlinger forstås i denne sammenheng en forventningsavklaring mellom samarbeidende parter, mens forpliktende avtaler vil si en gjensidig enighet om hva som skal gjøres av den enkelte part. Med forpliktende handlinger forstås de tiltak som faktisk blir utført. I forhold til relasjonen mellom forpliktende handlinger og forhandlinger vil samarbeidets godhet bli vurdert ut fra partenes opplevelse av om forventningene er møtt. Slike samarbeidsmekanismer vurderes å være avgjørende for hvorvidt samarbeidet blir opplevd som positivt og konstruktivt.

Skjematisk fremstilles denne modellen slik:



Figur 10, Formelle og psykologiske prosesser for etablering av samarbeid mellom flere parter¹⁶⁰

¹⁵⁷ Grenness, 2007:4; Egne notater fra forelesninger i militært lederskap ved Forsvarets stabsskole høsten 2006

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Grenness, 2007:6; Egne notater fra forelesninger i militært lederskap ved Forsvarets stabsskole høsten 2006

¹⁶⁰ Ibid.

EBAO "Knowledge Development"-, "Planning"- og "Execution"-prosessen har tilsvarende mekanismer som denne samarbeidsmodellen beskriver. EBAO vil i den forbindelse kunne bidra til etablering av felles situasjonsforståelse på den ene side, og gjensidig avstemming av forventninger i forhold til hva en vil oppnå på den annen. Disse to fasene vil være både kreative og konkrete, hvor målet er at partene i fellesskap skal ende opp med en forventingsavstemt effektplan, hvor det fremkommer hvem som skal bidra, hva de skal bidra med, og til hvilken tid. Hvis den militære komponenten gjennomfører EBAO "Execution" i henhold til denne planen, og eventuelt justerer sine tiltak i tråd med de forventninger en har etablert under arbeidet med å etablere felles situasjonsforståelse, vil en gjennom en EBAO "Assessment"-prosess deretter kunne vurdere hvorvidt en har utført oppdraget i henhold til planen. På denne måten kan EBAO bidra til en opplevelse av at enhetene i fellesskap er komplementære og likeverdige. Da EBAO har tilsvarende samarbeidsmekanismer som samarbeidsmodellen ovenfor beskriver, vil det tale til fordel for EBAOs forenelighet med integrerte operasjoner på dette punkt.

5.1.1 Avsluttende vurdering

Jeg har diskutert forhold relatert til den kulturelle plattformen for samarbeid. Det er argumentert for at EBAO som grunnlag hos en militær komponent vil ha et annet kulturelt utgangspunkt enn hva tilfelle er når en militær komponent har et grunnlag i tradisjonelle militære doktriner.

For det første synes det å være slik at en militær EBAO-praktiserende komponent kan kompensere for den tradisjonelle skepsis sivile har overfor militære. Men samtidig kan det være en fare for at det militære fokuset EBAO har blir oppfattet negativt, ved at en kan risikere en opplevelse av at de militære trenger seg inn på de siviles ansvarsområder.

For det andre viser diskusjonen at en EBAO-praktiserende militær komponent kan være en katalysator for samarbeidet på taktisk nivå. Men samtidig er det en fare for at begrepsapparatet som er knyttet til konseptet kan bidra til en fremmedgjøring ved at konseptet rett og slett blir for komplisert. Eksempler på det er alle effektbegrepene som brukes for å beskrive de resultater tiltak medfører (se tabell 1 og 2 med tilhørende tekst).¹⁶¹ Slik sett kan EBAO i seg selv bidra til å forhindre et godt samarbeid.

¹⁶¹ Supra, side 26f

For det tredje viser diskusjonen at EBAO ikke endrer det faktum at det er knyttet utfordringer til det å bli enige om en felles strategi og prioritering mellom forskjellige enheters operasjonslinjer. Men samtidig viser diskusjonen at en militær komponent ved praktisering av EBAO kan bidra til at vurderingsgrunnlaget til operasjonens ledelse kan bli bedre og mer nyansert. Slik sett kan viktige virksomhetsspesifikke forhold bli vurdert mer helhetlig.

I tillegg til dette er EBAO vurdert ut fra en empirisk modell hvor forhandlinger, avtaler og handlinger gjensidig påvirker hverandre. Det er argumentert for at EBAO i den sammenheng bidrar positivt, ved at EBAO har tilsvarende mekanismer. En kan således kunne forvente at den generelle skepsis i forhold til militærmakten kan kompenseres ved at en militær komponent praktiserer EBAO i en integrert operasjon.

5.2 Organisasjon og samarbeid

I forrige avsnitt vurderte jeg hvorvidt EBAO rent kulturelt er forenelig med FNs integrerte operasjoner.¹⁶² Operasjonskonseptene er utviklet med utgangspunkt i hvordan NATO og FN er organisert samt måten enhetene i disse to organisasjonene løser sine oppdrag på. Jeg vil i dette avsnittet foreta en generell tilnærming til FNs organisasjon og blant annet diskutere hvorvidt måten enhetene i FN er organisert og samarbeider på er forenelig med det EBAO konseptuelt legger til grunn.

Hensikten med integrerte operasjoner er å få til en forbedret koordinering og styring av virkemidler under håndtering av komplekse konflikter.¹⁶³ EBAO har tilsvarende hensikt, men EBAO legger i tillegg til grunn at en koordinert gjennomføring skal gi tilsiktede effekter som i sum bidrar til operasjonens strategiske målsettinger.¹⁶⁴ Begge operasjonsformene tar grep om den utfordring som eksisterer i forbindelse med styring av flerdimensjonale operasjoner.

Hvis vi ser på kompetanseområdene som FN i dag har i egen organisasjon, så er hovedtyngden sivil, mens den militære kompetansen begrenser seg til et stabsledd organisert under ”Department of Peacekeeping Operations” (DPKO). Dette i motsetning til NATO hvor det er omfattende ressurser med militærfaglig planleggings- og styringskompetanse.

¹⁶² Supra, side 40.

¹⁶³ Supra, side 10f

¹⁶⁴ Supra, side 23f

Videre er det slik at mangel på klare linjer for kommando og kontroll rent prinsipielt er en svakhet ved FNs organisering. Årsak til det er FNs egenart, hvor strukturen består av råd, programmer og komiteer med forskjellig funksjoner og roller. De aller fleste av disse er i prinsippet uavhengige og selvstendige. Slik sett kan vi si at FN ikke er et tradisjonelt hierarki, men et system av institusjoner og enheter knyttet sammen i et samarbeidende nettverk. Integrasjon er i denne forbindelse et virkemiddel for å få bedre styring av en aktivitet som ellers ville vært ute av helhetlig kontroll på den ene side, og bidra til en mer effektiv saksgang på den annen. Også dette i motsetning til NATO hvor linjene for kommando og kontroll er svært klare. For eksempel vil det være mulig å identifisere kommandolinjen fra en vognfører i NATOs ISAF-operasjon til "North Atlantic Council" (NAC).

FN har i mindre grad etablert gjennomgripende og fastlagte rutiner for å ivareta en naturlig saksgang i en komplisert planprosess. En naturlig saksgang i denne forbindelse vil si at enheter involveres gjennom fastlagte rutiner som definerer når enhetene skal bidra, hvor det er klart hva enhetene skal levere, og hvordan de skal gå frem for å koordinere med øvrige enheter. Kommandomyndighet, fastlagte møtestrukturer og kommunikasjonsløsninger er i denne forbindelse verktøy for å få til en naturlig saksgang i en stor organisasjon. Et eksempel på en slik saksgang er gjennomføring av NATOs fellesoperative planprosess, hvor rekkefølgen på oppgavene, hva som skal leveres til hvilken tid, hvem som skal delta, hvilke møter som skal holdes, og så videre, er regulert.¹⁶⁵

FNs mulighet for å praktisere denne formen for gjennomgripende saksgang står i kontrast til NATOs muligheter. Årsaken til det er at FNs egenart fører til at organisasjonens enheter er selvstendige og dels uavhengige hvor det ikke er en enhet som kan føre kommando over en annen. For NATOs del legger struktur for kommando og kontroll, samt mekanismer for samarbeid og saksgang, til rette for gjennomføring av EBAO-planprosesser i praksis. Hovedårsaken til det er at NATO allerede i dag praktiserer slik gjennomgripende saksgang i forbindelse med gjennomførende av eksisterende fellesoperative planprosesser, og at organisasjonen har trening og tradisjon for å jobbe på denne måten.

FN kompenserer denne svakheten gjennom "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) i operasjonens planfase og opprettelse av arbeidsgrupper med ressurser fra relevante enheter i FN-systemet. Dette i kontrast til EBAO hvor planprosessen i praksis er en justering

¹⁶⁵ Supra, side 7f

av en eksisterende fellesoperativ planprosess hvor NATO bygger videre på allerede eksisterende funksjonalitet. Slik sett er det et forsøk på å forbedre planprosessen fra NATOs side, mens FN er nødt til å kompensere for en eksisterende svakhet. Slik sett er utgangspunktene prinsipielt forskjellige.

Det synes også å være slik at integrerte operasjoner har utgangspunkt i at de tiltak som bør iverksettes er vurdert ut fra de respektive fagområdenes ståsted. For eksempel vil "Integrated Mission Task Force" (IMTF) sine medlemmer i hovedsak være interne representanter fra organisasjoner i FN, som for eksempel "Office of Legal Affairs" (OLA), "Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA), "United Nations Development Program" (UNDP) og "Department of Political Affairs" (DPA). Hvis vi i den sammenheng vurderer "Sudan Unified Mission Plan", og den informasjon som ble gitt i møtet i New York tirsdag den 9. januar 2007, virker det som om operasjoners tiltak utledes og detaljeres ut fra en problemanalyse der de respektive fagområdene vurderer situasjon fra eget ståsted.¹⁶⁶

Hvis vi tilsvarende ser på strategidokumentet til "United Nations Development Program" (UNDP), så virker det også her å være slik at planarbeidet har et fokus på tiltak alene.¹⁶⁷ Her er strategien beskrevet som om det var en vanlig prosjektplan hvor aktuelle tiltak blir brutt ned etter samme prinsipp som en vanlig prosjektplan for materiellprosjekter.

Slike tilnærminger til planarbeidet i FN indikerer at det konseptuelle utgangspunktet er å etablere operasjonsplaner som redegjør for de tiltak som skal iverksettes innen hvert enkelt fagområde, uten at en sier noe om de effekter som skal oppnås for en operasjon som helhet. Hvis vi relaterer dette til PMESII-modellen i EBAO, vil det si at innstats og virkemidler rettet mot modellens dimensjoner bare er begrunnet ut fra fagområdenes faglige vurderinger og ikke ut fra de akkumulerte effekter tiltakene skal føre til.

Også fagfokuset er i kontrast til EBAO, hvor en rent konseptuelt først og fremst tar utgangspunkt i styring av resultater, og ikke innsatser og virkemidler i seg selv. Dette gjøres gjennom å etablere en helhetlig systemforståelse gjennom å identifisere relasjoner mellom delsystemene i PMESII-modellen på den ene side, og resultater i form av effekter og kjeder av effekter på helheten på den annen. Hensikten med EBAO er i den forbindelse få til en koordinering mellom enhetene i en operasjon ved først og fremst å ha fokus på samarbeid

¹⁶⁶ IMPP, 2006; SUMP, 2006; Egne notater fra møtet den 9. jan. 2007.

¹⁶⁷ UNDP, 2006:25-26

om hvilke effekter en vil skape, og i hvilken rekkefølge effektene skal oppstå. Det vil si at innbyrdes prioritering mellom tiltak, hvem som skal ha ansvar for dem, og til hvilken tid tiltakene skal iverksettes er styrt ut fra oppdragets behov, og ikke bare ut fra den enkelte enhets faglige vurdering.

Totalt sett kan det se ut som om EBAO og integrerte operasjoner bygger på forskjellig organisatoriske egenskaper, med forskjellige muligheter for etablering av klare linjer for kommando og kontroll, forskjellige tradisjoner, samt at EBAO og integrerte operasjoner legger til grunn forskjellig fokus i planarbeidet.

Ut fra dette kan det se ut som om disse to variantene for planlegging, styring og ledelse av flerdimensjonale operasjoner er så forskjellig at EBAO kan bli problematisk å få til i praksis i en FN-ledet integrert operasjon. På dette området må EBAO og integrerte operasjoner derfor sies å være lite forenelige.

5.3 Planlegging av operasjoner – Etablering av felles operasjonslinjer

Så lang har jeg vurdert hvorvidt EBAO rent kulturelt er forenelig med FNs integrerte operasjoner, og hvorvidt måten enhetene i FN er organisert og samarbeider på er forenelig med EBAO.¹⁶⁸ Jeg vil i dette avsnittet vurdere hvorvidt NATOs EBAO planprosess er forenelig med FNs ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP).

Et fellestrekk er at EBAO planprosess og ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP) deler opp arbeidet i faser, hvor hver av fasene igjen består av underliggende delprosesser, samt at ressurser fra egen organisasjon skal involveres i gjennomføringen av planarbeidet. Men når det er sagt, er det også flere ulikheter. Blant annet er måten saksgangen forløper, hvilke typer ressurser som benyttes, og produkter som fremstilles annerledes. Det skyldes dels at arbeidet har et annet fokus, og dels at organisasjonene har forskjellige utgangspunkt for å gjennomføre slike helhetlige planprosesser.¹⁶⁹

Som redegjørelsen i avsnitt 3.1 viser, er hensikten med ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP) å etablere en plan for og en gjennomføring av en integrert operasjon, der tiltakene er sekvensert ut fra hensynet til effektiv ressursutnyttelse og en felles situasjonsforståelse.¹⁷⁰ Plan- og styringsprosessen deles opp i fire overordnede steg. Disse er ”Setting

¹⁶⁸ Supra, side 40; Supra, side 49.

¹⁶⁹ Supra, side 49f

¹⁷⁰ Supra, side 11

the Stage”, ”Operational Planning” og ”Review and transitional Planning”. ”Integrated Mission Task Force” (IMTF) og ”Integrated Mission Planning Team” (IMPT) etableres som arbeidsgrupper for å ivareta initiell planlegging, og oppfølging av pågående operasjoner. Dette i tillegg til at arrangementet for kommando og kontroll ivaretar den daglige styring etter at operasjonen er i gang.

Generelt sett synes EBAO å ha tilsvarende mekanismer. Når det er sagt, synes planprosessen i EBAO å være noe mer omfattende enn hva tilfellet er for ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP). Som avsnitt 4.2 viser, så er hensikten med planprosessen i EBAO å etablere en effektdreven operasjonsplan, hvor sekvenseringen av operasjonslinjene er bestemt ut fra den rekkefølge tilsiktede effekter skal oppstå.¹⁷¹ Dette i motsetning til ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP), hvor en sekvenserer tiltakene i operasjonslinjene ut fra faglige vurderinger og tiltakenes innbyrdes sammenheng. Planprosessen i EBAO har fem faser. Disse er ”Initiating & Warning”, ”Assessment”, ”Strategic Options”, ”Planning” og ”Execution”.

Er så EBAO planprosess er forenelig med ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP)?

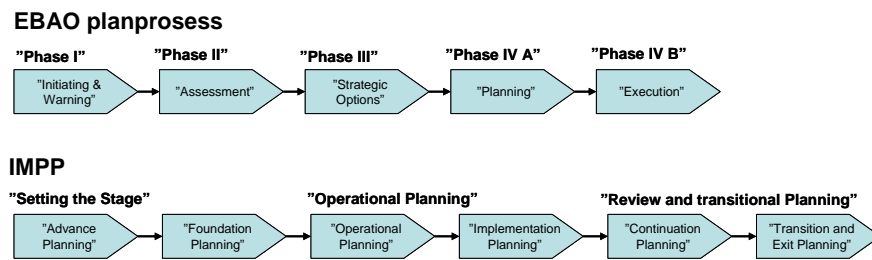
For å svare på dette spørsmålet vil jeg i det etterfølgende ta utgangspunkt i planfasene i EBAO og sammenligne det med tilsvarende steg i ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP). NATOs EBAO planprosess er i hovedsak beskrevet i en prosesskisse for en effektfokusert saksgang i NATOs kommandostruktur, og er lagt ved i vedlegg A.¹⁷² Tilsvarende saksgang i FN er beskrevet som ren tekst i FNs policydokument for ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP).¹⁷³

¹⁷¹ Supra, side 29

¹⁷² Vedlegg A, side 81

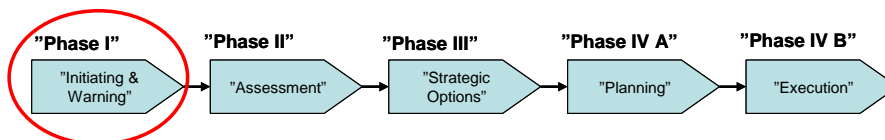
¹⁷³ IMPP, 2006

Hvis vi sammenstiller fasene i EBAO og stegene i IMPP kan disse grafisk fremstilles slik:



Figur 11, Forenklet skisse av EBAO planprosess og tilsvarende steg i "Integrated Mission Planning Process" (IMPP)¹⁷⁴

Starte planprosessen – EBAO "Initiating & Warning"¹⁷⁵



En planprosess starter som regel ut fra en beslutning om at en skal bruke ressurser på å vurdere hvorvidt det er lønnsomt å iverksette et prosjekt. I NATO er det slik at arbeidet med å gjennomføre en fellesoperativ planprosess prinsipielt ikke påbegynnes før overordnet myndighet har besluttet at ressurser skal prioriteres til planarbeidet. Både EBAO "Initiating & Warning" og "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) har tilsvarende mekanismer.

For det første omfatter prosessen "North Atlantic Council" (NAC) sitt arbeid med å vurdere behov for å iverksette en effektbasert planprosess i NATO. I prinsippet er dette likt med måten det gjøres i FN, hvor blant annet sikkerhetsrådet kan anmode "Peace Building Commission" (PBC) om å etablere en "Integrated Mission Task Force" (IMTF) for å gjøre grove vurderinger av en situasjon.¹⁷⁶

For det andre vil beslutninger "North Atlantic Council" (NAC) foretar i EBAO "Initiating & Warning"-prosessen være det formelle grunnlaget NATOs linjestruktur trenger for å prioritere ressurser til planleggingen. Dette er likt med "Integrated Mission Planning Process" (IMPP), hvor "Integrated Mission Task Force" (IMTF) prinsipielt ikke etableres

¹⁷⁴ Supra, side 13; Supra, side 31

¹⁷⁵ Vedlegg A, side 81

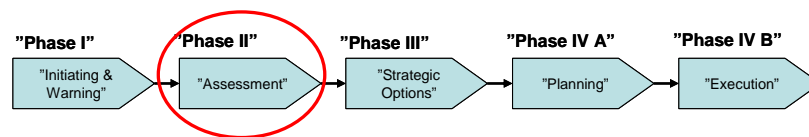
¹⁷⁶ Supra, side 11-16

før "Peace Building Commission" (PBC) har fått en anmodning om å opprette denne arbeidsgruppen.

For det tredje vil beslutninger "North Atlantic Council" (NAC) foretar være et forhåndsvarsel til de enhetene i NATOs struktur som ikke blir involvert i de initielle fasene om at de må være forberedt på å delta i planarbeidet på et senere tidspunkt. Dette poenget er ikke beskrevet i "Integrated Mission Planning Process" (IMPP), men det synes allikevel ikke å skille seg vesentlig fra hvordan dette vil være i praksis. Det arbeid "Integrated Mission Task Force" (IMTF) påbegynner er et tidlig signal om at planprosessen kan bli videreført. Rollen til den enkelte gruppedeltaker vil i denne sammenheng være å sikre at planarbeidet er forankret i egen moderorganisasjon i FN, slik at de kan forberede seg på fortsatt deltakelse i planleggingen av en operasjon.

Det synes å være lite som skiller EBAO og "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) på dette punkt.

Vurdere situasjonen – EBAO "Assessment"¹⁷⁷



EBAO "Assessment" vil si å gjennomføre en vurdering av en konflikt og etablere en felles og helhetlig situasjonsforståelse.¹⁷⁸ Prinsipielt påbegynnes dette arbeidet når "North Atlantic Council" (NAC) har vedtatt at det er et behov for å få et bedre innblikk i hva som driver konflikten og vurdere hvorvidt det er mulig å gjøre noe for å løse denne. Tilsvarende hensikt har steget "Advance Planning" i FNs "Integrated Mission Planning Process" (IMPP).¹⁷⁹

På dette punkt ser det ut som om EBAO planprosess og "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) er forskjellige. EBAO tar i bruk en gjennomgripende planprosess, der et

¹⁷⁷ Vedlegg A, side 81

¹⁷⁸ Supra, side 29- 34

¹⁷⁹ IMPP, 2006:5-7

breddet spekter av enheter¹⁸⁰ involveres. EBAO legger i den forbindelse til grunn at enhetene blir involvert gjennom klare linjer for kommando og kontroll, forhåndsdefinerte prosedyrer og møtестrukturer, samt bruk av felles kommunikasjonsløsninger. Dette i motsetning til FN, hvor det skal etableres en arbeidsgruppe¹⁸¹ i regi av "Peace Building Commission" (PBC) for å drive planarbeidet og koordinere med FNs institusjoner. Slik sett er måten NATO har tenkt å operasjonalisere EBAO "Assessment" på prinsipielt forskjellig fra måten dette gjøres i FNs "Advance Planning"-prosess.

Hvis vi på den annen side vurderer arbeidets utgangspunkt i EBAO "Assessment" og FNs "Advance Planning", så virker det som om de er like da begge prosessene skal analysere situasjonen ut fra hver enkelt enhets faglige ståsted, der disse til sammen skal dekke dimensjonene i PMESII-modellen. Men når det er sagt, vil EBAO "Assessment" først etablere en fagspesifikk situasjonsforståelse, som deretter sammenstilles og vurderes helhetlig i NATOs "Policy Coordination Group" (PCG). Dette i motsetning til arbeidet i FNs "Advance Planning"-prosess hvor "Integrated Mission Task Force" (IMTF) som gruppe får etablert denne kunnskapen med en gang.

Det synes også å være slik at prosessenes leveranser er like. For det første skal EBAO avslutte analysen ved å ferdigstille et såkalt "Strategic End State", hvor en definerer hvordan situasjonen skal være i forhold til PMESII-modellens dimensjoner.¹⁸² Tilsvarende ender FNs "Advance Planning" opp med et første utkast til operasjonens strategiske målsettinger. For det andre skal EBAO resultere i et "Initiation Directive" hvor en gir føringer for det videre planarbeid, samt fullmakt til å videreføre planarbeidet i strukturen. Også dette synes å være likt med leveransen i FNs "Advance Planning", hvor en også skal utarbeide generalsekretærens strategiske "Planning Directive", samt utkast til operasjonsplan og budsjett. Generalsekretærens "Planning Directive" skal på samme måte som EBAO gi føringer for den videre planlegging av operasjonen.

Til slutt ser det også ut som at begge prosessene har like beslutningspunkt. I EBAO skal "North Atlantic Council" (NAC) vurdere hvorvidt det er mulig å gjøre noe med en konflikt-situasjon med helhetlige virkemidler, mens FNs generalsekretær på vegne av sikkerhetsrådet

¹⁸⁰ "North Atlantic Council" (NAC) anmoder "Policy Coordination Group" (PCG), "Political Committee" (PC), "Senior Civil Emergency Planning Committee" (SCEPC)/"Economic Committee" (EC), "Military Committee" (MC), "Allied Command Operations" (ACO) og "Joint Force Commander" (JFC).

¹⁸¹ "Integrated Mission Task Force" (IMTF)

¹⁸² DEBAO, 2006:7; AAP-6:2-E-3

gjør dette tilsvarende: "Decision Point: based on the Strategic Assessment, the Secretary-General decides on the strategic objectives and form of UN involvement. If a peace support operation is deemed a suitable option for UN engagement, "Department of Peacekeeping Operations" (DPKO) will be designated as the lead for operational planning".¹⁸³

Oppsummert kan det se ut som om både EBAO planprosess og "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) starter med samme utgangspunkt, begge har tilsvarende beslutningspunkter og tilsvarende leveranser. Det som er forskjellig er at NATO utnytter eksisterende linjefunksjonalitet, mens FN bruker arbeidsgruppemetodikk.

Velge strategiske effekter – EBAO "Strategic Options"¹⁸⁴



Hensikten med EBAO "Strategic Options" er å vurdere og velge de strategiske effekter som best bidrar til operasjonens "Strategic End State".¹⁸⁵ Tilsvarende prosesser i FN er deler av "Foundation Planning" og deler av "Operational Planning". Her skal planarbeidet resultere i et revidert og mer detaljert forslag til operasjonsplan, der operasjonens strategiske målsetting er spesifisert ytterligere.¹⁸⁶ Den totale budsjettrammen oppdateres, og direktiv til "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG) ferdigstilles. EBAO forutsetter bruk av NATOs linjestruktur¹⁸⁷ mens "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) viderefører bruken av "Integrated Mission Task Force" (IMTF).

Også på dette punkt synes EBAO planprosess og "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) å skille seg fra hverandre. EBAO utnytter fortsatt eksisterende linjestruktur til å gjennomføre en naturlig saksgang, mens FN på sin side fortsatt holder på arbeidsgruppe-metodikken. Det vil si at måten NATO har tenkt å operasjonalisere EBAO "Strategic Options" på, er prinsipielt forskjellig fra måten dette gjøres i "Integrated Mission Planning

¹⁸³ IMPP, 2006:7

¹⁸⁴ Vedlegg A, side 81

¹⁸⁵ Supra, side 29- 34

¹⁸⁶ IMPP, 2006:7-12

¹⁸⁷ "North Atlantic Council" (NAC) anmoder "Policy Coordination Group" (PCG), "Political Committee" (PC), "Senior Civil Emergency Planning Committee" (SCEPC)/"Economic Committee" (EC), "Military Committee" (MC), "Allied Command Operations" (ACO) og "Joint Force Commander" (JFC).

Process” (IMPP). På samme måte som vurderingen under EBAO ”Assessment” ovenfor, er også ”Strategic Options” en gjennomgripende planprosess, hvor et bredt spekter av NATOs enheter involveres i arbeidet med å utvikle NATOs effektplan.¹⁸⁸ Dette i motsetning til ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP), hvor en fortsetter med å bruke arbeidsgrupper for å gjennomføre planarbeidet.

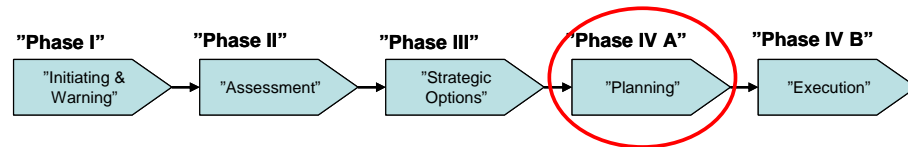
Videre er det slik at både leveransenes innhold og arbeidets utgangspunkt i EBAO synes å være prinsipielt forskjellig. EBAO ”Strategic Options” skal resultere i en effektplan der effekter er detaljert i forhold til ”Strategic End State”, mens resultatet etter FNs ”Operational Planning” er et budsjett, et direktiv til ”Special Representative of the Secretary-General” (SRSG) og en mer detaljert operasjonsplan bestående av ytterligere detaljering av oppdraget. Det er også slik at EBAO ”Strategic Options” med utgangspunkt i etablert helhetlige systemforståelse skal være i stand til å vurdere effekter og kausale relasjoner mellom dimensjonene i PMESII-modellen. Dette i motsetning til FNs planprosess, hvor en fortsetter med å ha et oppgavefokus gjennom å detaljere identifiserte strategiske tiltak ytterligere.

I EBAO vil ”Peace Building Commission” (PBC) ta utgangspunkt i etablert helhetlig systemforståelse og predikere hvilke resultater en kan få ved at et spesifikt sett med effekter oppnås. Dette for å kvalitetssikre om en kan forvente å få effektene og velge den mest optimale effektkombinasjon til den strategisk effektplanen. FN på sin side har et helt annet fokus. Her er det fagavdelingenes representanter som ut fra egen fagkompetanse og fagområdets tradisjon som foreslår hvilke tiltak som skal iverksettes, og hvor dette dokumenteres i en overordnet operasjonsplan. Hvis vi beskriver dette med EBAO-terminologi, vil dette være det samme som å velge tiltak, uten å ha identifisert hvilke effekter en vil oppnå med disse. Dette i motsetning til den grunnleggende ideen i EBAO, hvor en først skal velge hvilke effekter en skal ha, for så å identifisere hvilke tiltak som forventes å bidra mest til disse.

Slik sett synes arbeidsmetodikken til EBAO ”Strategic Options” ikke å være forenelig med tilsvarende prosesser i ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP).

¹⁸⁸ Supra, side 55-57

Detaljert planlegging – EBAO ”Planning”¹⁸⁹



Hensikten med EBAO ”Planning” er å utarbeide et ”Execution Directive” hvor et militært ”Concept of Operations” (CONOPS) og tilhørende sivile tiltak inngår.¹⁹⁰ ”Execution Directive” skal i prinsippet være formulert på en slik måte at militær styrkesjef kan iverksette implementering av oppdraget, og etablere styrkene på bakken i operasjonsområdet. I denne sammenheng skal direktivet ha lagt til rette for at operasjonens samlede tiltak er innbyrdes sekvensert innad i og mellom operasjonslinjene ut fra den rekkefølge en planlegger at effektene skal oppstå. Under arbeidet med å ferdigstille planarbeidet involveres NATOs organisasjon på samme måte som i de foregående fasene, men nå med støtte av en dedikert sivilmilitær arbeidsgruppe som skal bistå i arbeidet med å utvikle en helhetlig operasjonsplan, EBAO ”Execution Directive”.

Tilsvarende aktivitet i ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP) ivaretas i ”Implementation Planning”. Denne prosessen har til hensikt å fremskaffe en helhetlig operasjonsplan med ressurser etablert på bakken i en integrert struktur.¹⁹¹ For å ivareta dette arbeidet utnevner generalsekretæren en ”Special Representative of the Secretary-General” (SRSG), som igjen etabler ”Integrated Mission Planning Team” (IMPT). ”Integrated Mission Planning Team” (IMPT) skal ivareta tilpasning av planen til lokale forhold, samt koordinere med enheter som allerede er på bakken i operasjonsområdet. Dette for at etableringen på bakken skal gå mest mulig problemfritt. Rent prinsipielt vil tiltakene i den ferdigstilte planen kunne fremstilles som en operasjonslinje sekvensert ut fra den innbyrdes sammenheng det er mellom dem.

Hvis vi ser på hvorledes EBAO ”Planning” er foreslått operasjonalisert, og sammenligner det med FNs ”Implementation Planning”, så synes disse prosessene å ha både likheter og ulikheter. EBAO benytter fortsatt organisasjonens naturlige saksgang til gjennomføring av planarbeidet. Dermed synes denne prosessen, på samme måte som EBAO ”Assessment” og EBAO ”Strategic Options” ovenfor, å være en gjennomgripende planprosess, hvor et

¹⁸⁹ Vedlegg A, side 81

¹⁹⁰ Supra, side 29- 34

¹⁹¹ IMPP, 2006:12-14

bredt spekter av enheter involveres i arbeidet med å utvikle den helhetlige operasjonsplanen, NATOs "Execution Directive".¹⁹² Men når det er sagt, er EBAO "Planning" og FNs "Implementation Planning" like ved at begge prosessene etablerer arbeidsgrupper som skal sikre den videre fremdriften frem til en ferdigstilt helhetlig operasjonsplan, og at begge prosessene skal etablere enheter på bakken i operasjonsområdet. I praksis vil det si at "Integrated Mission Task Force" (IMTF) og "Integrated Mission Planning Team" (IMPT) vil jobbe ut fra tilsvarende metode som den sivilmilitære arbeidsgruppen i EBAO. Derfor vurderes EBAO å være forenelig med FNs "Implementation Planning" på dette punkt.

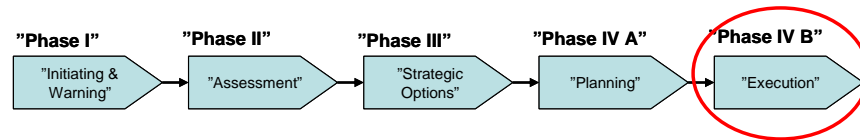
Også leveransene og innhold synes å være forskjellige. Som allerede sagt innledningsvis i dette avsnittet, skal "Execution Directive" omfatte et militært "Concept of Operations" (CONOPS) og en plan for ivaretagelse av sivile tiltak i operasjonen. De tiltak som planen omfatter har sitt utgangspunkt i operasjonens tilsiktede effekter. Dette i motsetning til den operasjonsplan FNs "Implementation Planning" skal ferdigstille, hvor planlagte tiltak er detaljert begrunnet ut fra ut fra faglige hensyn.

På den annen side vil det være slik at begge prosessene skal beskrive hvilke tiltak som skal gjennomføres, og det vil være disse som fremkommer i de respektive dokumentene. Det vil også være slik at en militær komponent i en integrert operasjon på dette punkt også vil ha et "Concept of Operations" (CONOPS) for å formalisere eget oppdrag. Slik sett kan vi si at hovedforskjellen mellom leveransene til EBAO "Planning" og FNs "Implementation Planning" er selve begrunnelsen for sekvensering av tiltakene i operasjonsplanen. I EBAO er det tilsiktede effekter som er begrunnelsen for sekvenseringen, mens det er faglige hensyn og tiltakenes naturlige sammenheng som er begrunnelsen for sekvenseringen i FNs "Implementation Planning".

Oppsummert synes arbeidsmetodikken i EBAO "Planning" å være relativt lik FNs "Implementation Planning", men siden fokuset er så vidt forskjellig vurderes det å være rimelig å konkludere med at EBAO ikke er forenelig på dette punkt.

¹⁹² Supra, side 55-57

Gjennomføring – EBAO ”Execution”¹⁹³



EBAO ”Execution” er den praktiske gjennomføringen av en operasjon. Tilsvarende prosess i ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP) er ”Continuation Planning”. Hensikten med begge prosessene er å sikre gjennomføring av operasjonen slik at operasjonens målsettinger blir realisert.

”Integrated Mission Planning Process” (IMPP) har i tillegg dokumentert en egen prosess for avvikling av en operasjon. Denne kalles ”Transition and Exit Planning”. I EBAO er dette ikke beskrevet eksplisitt. Til det er å si at planlegging for avvikling av operasjoner er en integrert del av fellesoperative planprosesser i dag, og iverksettes når operasjonsmålene eller at andre kriterier er oppnådd. Slikt sett vil planlegging for avvikling være en implisitt del av EBAO-konseptet, og vil ikke bli behandlet videre.

Gjennomføringsmessig blir EBAO ”Execution” og ”Continuation Planning” ivaretatt gjennom operasjonenes arrangement for kommando og kontroll, og vil bli behandlet i avsnitt 5.4 nedenfor.

5.3.1 Avsluttende vurdering

I dette avsnittet har jeg vurdert hvorvidt NATOs ukast til EBAO planprosess¹⁹⁴ er forenelige med tilsvarende steg i FNs ”Integrated Mission Planning Process” (IMPP)¹⁹⁵. Ut fra diskusjonen i dette avsnittet er det tre områder hvor det er både like og ulike trekk ved de to planprosessene. Det ene er hvordan en ser for seg gjennomføringen av planarbeidet, det andre er hvilke plandokumenter som skal utarbeides, og det tredje er hva plandokumentene omhandler.

Vurderingen i dette viser at EBAO planprosess i hovedsak legger til grunn en saksgang der organisasjonens ressurser blir involvert som en naturlig del av den virksomhet de driver med. En slik saksgang er mulig da NATO i stor grad er et tradisjonelt hierarki der organisa-

¹⁹³ Vedlegg A, side 81; Supra, side 29f

¹⁹⁴ ”Initiating & Warning”, ”Assessment”, ”Strategic Options”, ”Planning” og ”Execution”

¹⁹⁵ ”Advance Planning”, ”Foundation Planning”, ”Operational Planning”, ”Implementation Planning”, ”Continuation Planning” og ”Transition and Exit Planning”.

sjonens linjestruktur kan utnytte den interne saksgangen til saksbehandlingen i et slikt planarbeid. Dette i motsetning til FNs planmetodikk i "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) hvor en i begynnelsen av planarbeidet etablerer en arbeidsgruppedrevet planprosess. Arbeidsgruppemetodikken vurderes som nødvendig ut fra FNs egenart, der mange av enhetene i FN er selvstendig og uavhengig av en felles overordnet ledelse. Dermed vil behovet for en koordinering gjennom en arbeidsgruppe være et nødvendig virkemiddel for å sikre fremdrift i planarbeidet.

Slik sett kan det være problematisk å få til den type gjennomgripende saksgang som EBAOs planprosess beskriver til å virke i praksis i en organisasjon uten klare linjer for kommando og kontroll. For å få til tilsvarende mekanismer som EBAO foreslår, vil det være nødvendig med en omfattende revisjon av FNs "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) på den ene side, og organisatoriske tilpasninger av FN på den annen. Slike tiltak vil rokke ved de prinsipper FNs organisasjon er fundert på. Slik sett viser diskusjonen at EBAO ikke er forenelig med integrerte operasjoner.

Videre viser vurderingen i dette avsnittet at de leveranser som utvikles også er noe forskjellig. Tidlig i arbeidet etablerer begge planprosessene en felles situasjonsforståelse, men deretter skiller de seg fra hverandre. EBAO skal på sin side etablere både en fagområdeforståelse og kunnskap om sammenhengen mellom disse i forhold til PMESII-modellens dimensjoner. Dette i motsetning til "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) som kun har fokus på å etablere fagområdeforståelse, uten å vurdere sammenhengen mellom disse på tilsvarende måte.

Den systemforståelse EBAOs planprosess bidrar til, er videre grunnlaget for arbeidet med en helhetlig effektplan og operasjonsplan. Også dette i motsetning til "Integrated Mission Planning Process" (IMPP), hvor operasjonens oppdrag detaljeres, og hvor oppgaveperspektivet beholdes gjennom hele prosessløpet frem til den helhetlige operasjonsplan er godkjent.

Men når det er sagt kan sluttproduktene innholdsmessig sammenlignes da de både vil inneholde et militært "Concept of Operations" (CONOPS) og sivile tiltak som skal iverksettes. Men helhetlig sett synes EBAO sine leveranser å være så vidt forskjellig at EBAO således ikke vurderes til å være forenelig med integrerte operasjoner.

I sum synes denne vurderingen å vise at heller ikke planprosessen til EBAO er forenelig med integrerte operasjoner, noe som for øvrig syns å forsterke konklusjonen om at EBAO

bygger på organisatoriske egenskaper som ikke synes å være forenelig med integrerte operasjoner i avsnitt 5.2 ovenfor.¹⁹⁶

5.4 Styling av operasjoner - EBAO "Execution"

Denne oppgaven har så langt vurdert hvorvidt EBAO rent kulturelt er forenelig med FNs integrerte operasjoner, hvorvidt måten enhetene i FN er organisert og samarbeider på er forenelig, samt om planprosessen til EBAO er forenelig med "Integrated Mission Planning Process" (IMPP).¹⁹⁷

I avsnitt 4 er det redegjort for at EBAO "Execution" er en effektdreven styringssløyfe som ble praktisert i ISAF IX. Denne styringssløyfen besto av et rapporterings- og vurderingssystem kalt "Joint Effects Tasking Order" (JETO).¹⁹⁸ Tilsvarende styringssløyfe i integrerte operasjoner kalles "Continuation Planning".¹⁹⁹ I praksis er det strukturen for kommando og kontroll som gjennomfører disse styringssløyfene. Med det som utgangspunkt vil jeg i dette avsnittet sammenligne hvordan EBAO og integrerte operasjoner innhenter informasjon om operasjonens fremgang, samt videreformidler og behandler dette under styringen av operasjonen, og vurdere hvorvidt disse er forenelige.

I ISAF IX ble informasjon om lokal status og effektens utvikling innhentet av det enkelte "Provincial Reconstruction Team" (PRT). Denne informasjonen ble så vurdert i forhold til hva som var planlagt, og deretter rapportert til operasjonens regionale ledelse. Her ble effekt- og statusrapportene fra alle PRTene i regionen sammenstilt til en mer omfattende rapport som i sin helhet beskrev hvor langt effektene hadde utviklet seg i dens region. Dette synes å være likt med en integrert operasjon hvor militære sektorsjefer og sivile sjefer for FNs "Field Offices" skal rapportere til sine respektive sjefer og til operasjonens "Joint Operation Centre" (JOC).

Neste steg i styringssløyfen til ISAF var at regionens samlede status ble rapportert videre til ISAF sitt hovedkvarter i Kabul hvor "Operations Analysis Cell" (OAC) i samarbeid med J5-plans vurderte resultatene opp mot planens tilskitete effekter lokalt, regionalt og nasjonalt.²⁰⁰ J5-plans sin normalfunksjon var å vurdere operasjons langsiktige militære planer,

¹⁹⁶ Supra, side 49f

¹⁹⁷ Supra, side 40f; Supra, side 49f; Supra, side 52f

¹⁹⁸ Supra, side 33

¹⁹⁹ Supra, side 11-20

²⁰⁰ DEBAO, 2006:17-25

mens OAC vurderte hvilke effekter disse planene ville generere. Eventuelle justeringer av effektplanen ble deretter identifisert og innarbeidet i et revidert forslag til effektplan. Dette forslaget ble deretter videresendt til "Assessment Working Group" (AWG) hvor sivil og militær ekspertise gjennomførte en kvalitetssikring av planen i forhold til hele PMESII-modellens dimensjoner. Også dette synes å være likt med integrerte operasjoner siden "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC), "Integrated Mission Planning Team" (IMPT) og "Integrated Mission Task Force" (IMTF) skal gjøre en tilsvarende analysejobb.

Det virker også som om begge operasjonskonseptene har fokus på vurdering av operasjonens progresjon i forhold til planer, og vurderer progresjonen regelmessig. Det er også slik at begge operasjonskonseptene har etablert en sentral "Joint Operation Centre" (JOC) hvor oppgavene er å overvåke og samle inn informasjon fra operasjonens taktiske nivå. I EBAO vil denne funksjonen være organisert under J3-operasjoner, hvor den kortsiktige styringen av operasjonen ivaretas.

Siste steg i ISAF sin styringssløyfe var å presentere reviderte effektplaner og situasjonsvurderinger for operasjonens ledergruppe i et møte kalt "Campaign Reviewing Meeting" (CRM).²⁰¹ Her ble de ledelsesmessige vurderinger og godkjenninger foretatt. Vedtatte planer ble deretter gjennomført, og ny rotasjon av styringssløyfen var iverksatt. Også dette synes å være likt med i integrerte operasjoner hvor man skal gjennomføre regelmessige møter med operasjonens "Senior Management Team" (SMT), og hvor man skal vurdere og beslutte om de råd "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC), "Integrated Mission Planning Team" (IMPT) og "Integrated Mission Task Force" (IMTF) gir skal iverksettes.

Så langt synes operasjonskonseptene å være svært like. Informasjonen samles inn lokalt, formidles oppover i strukturen, samles ett sted, vurderes, og eventuelle endringer besluttet. Slik sett kan vi si at EBAO og integrerte operasjoner ikke skiller seg fra hverandre, og at EBAO derfor bør være forenelig på dette punkt.

Men når det er sagt, synes det allikevel å være en del trekk som skiller disse, og som i praksis kan utgjøre en utfordring hvis EBAO skal praktiseres i en integrert operasjon. La meg gå gjennom dette i noe mer detalj.

Begge konseptene tar utgangspunkt i at det er situasjonen på bakken som er grunnlaget for situasjonsvurderingen. Som tidligere identifisert, så er det selve grunnlaget for at tiltak

²⁰¹ DEBAO, 2006:25

skal iverksettes som er forskjellige mellom disse to tilnærmingene til operasjoner, mens tiltakene i seg selv kan være like.²⁰² I EBAO skal tiltakene generere effekter, mens i integrerte operasjoner skal tiltak iverksettes fordi de er faglig begrunnet. Det kan igjen føre til at den informasjon som innhentes kan ha forskjellige analyseformål.

Hvis en har utgangspunkt i EBAO, vil en innhente informasjon som gjør en i stand til å vurdere i hvilken grad planlagte effekter er nådd. For eksempel registrerte man informasjon som gjorde en i stand til å evaluere utviklingen i mål og resultatindikatorer i ISAF IX, hvor en blant annet vurderte utviklingen i antall anslag fra ikke-stridende grupper mot ISAF-styrkene, der måltall i denne sammenhengen ble analysert ut fra tidligere trender.²⁰³ En hensikt var å analysere trusselsituasjon, en annen var å vurdere konsekvenser for de sivile oppdragenes gjennomførbarhet.²⁰⁴

Hvis en har utgangspunkt i integrerte operasjoner kan en tilsvarende være interessert i informasjon som gjøre en i stand til å vurdere situasjonen ut fra de respektive faglige ståstedene, og ikke ut fra en effektplan per se. For eksempel vil en vurdere hvor langt en er kommet i forhold til å gjennomføre et konkret tiltak. En humanitær virksomhet kan i den forbindelse vurdere om det fortsatt er humanitære behov, mens en statlig komponent som driver med å tilrettelegge for et rettssystem tilsvarende kan vurdere hvor langt en er kommet i dette arbeidet.

Forskjellig utgangspunkt for innhenting av informasjon og hva informasjonen skal brukes til viser at disse to operasjonskonseptene er svært forskjellige.

En annen forskjell er at det analysearbeid som gjøres i EBAO "Operations Analysis Cell" (OAC) og "Assessment Working Group" (AWG) har primærfokus på effektplaner, der en vurderer relasjonen mellom tiltak og effekt i forhold til en PMESII-modell på den ene side, og hvilke kjeder av effekter som best bidrar til operasjonens målsetting på den annen. Dette i motsetning til "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC), "Integrated Mission Task Force" (IMTF), "Integrated Mission Planning Team" (IMPT) hvor en i større grad begrenser seg til å vurdere hvor langt en har kommet med gjennomføringen av operasjonens tiltak, og hva som eventuelt gjenstår å gjøre før målsettingen kan nås.

²⁰² Supra, side 59f

²⁰³ Caseras, 2007:34

²⁰⁴ Egne notater fra møte i Norfolk 5. januar 2007

For å eksemplifisere dette må vi se på operasjonsplanen til FNs operasjon i Sudan (UNMIS).²⁰⁵ Her har den militære komponenten fått sitt oppdrag i faser og steg. Et slik oppdrag er å gjennomføre ”Comprehensive execution of monitoring, verification and disarmament tasks”.²⁰⁶ En vanlig måte å følge opp slike oppdrag på er å vurdere om oppgaven går i henhold til planen, om komponenten har tilstrekkelige ressurser, og en vurderer hvorvidt en blir klar for å iverksette neste fase. Rent prinsipielt synes dette å ligne mer på en klassisk operasjonsvurdering og planleggingsmetodikk som militære enheter med en tradisjonell doktrine vil legge inn i en J5-planfunksjon i et fellesoperativt hovedkvarter. Dette i motsetning til EBAO hvor en også vurderer om dette gir gunstige effekter for andre enheters oppdrag og operasjonen som helhet.

Denne forskjellen gjelder også i forhold til det innhold ledermøtene på det operasjonelle nivået har. Her vurderer ”Campaign Reviewing Meeting” (CRM) forslag til effektplaner mens ”Senior Management Team” (SMT) vurderer forslag til tradisjonelle gjennomføringsplaner. Også på dette punkt skiller EBAO seg vesentlig fra integrerte operasjoner.

Men når det er sagt, så skal en integrert operasjon i fremtiden inkorporere alle relevante militære ressurser i den integrerte struktur for kommando og kontroll, som for eksempel plan- og etterretningsfunksjoner.²⁰⁷ Hvis en militær komponent praktiserer EBAO, vil det for eksempel kunne si at fremtidens integrerte operasjoners ”Joint Operation Centre” (JOC) og ”Joint Mission Analysis Centre” (JMAC) vil inneholde ressurser som jobber med et effektfokus. Dermed er det ikke usannsynlig at dette vil påvirke måten fremtidige integrerte operasjoner vil gjennomføre et analyse- og planarbeid på. Slik sett kan det være at det operasjonelle nivået i en integrert operasjon kan få tilstrekkelige ressurser for å kjøre en EBAO-lignende styringssløyfe i sitt arbeide med å styre operasjonens fremgang.

Det som imidlertid vurderes å være en viktig problemstilling er at den arbeidsmetodikk EBAO legger til grunn kan sammenlignes med etterretningsprosesser, ved at lokal informasjon innhentes, vurderes i forhold til tiltakenes forventede effekter, og rapporteres videre for behandling. Denne type informasjon baserer seg på målinger der en blant annet driver med intervju, innhenter annen relevant informasjon fra samarbeidspartnere, og som til slutt settes inn i en større sammenheng. Dette kan være problematisk for de sivile virksomhetene som

²⁰⁵ SUMP, 2006;

²⁰⁶ SUMP, 2006:39

²⁰⁷ DPKO, 2006:5; Supra, side 34-38

jobber etter humanitære prinsipper, enten i regi av FN, eller som selvstendige enheter, som for eksempel Internasjonale Røde Kors (IRC).²⁰⁸

I den forbindelse er det knyttet usikkerhet til hvorvidt dette lar seg gjøre i praksis. Problemstillingen er at den informasjon humanitære organisasjoner får tilgang til, er tilkommet på grunn av deres praksis av humanitære prinsipper: upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet. Bruken av informasjon fra humanitære kilder til etterretningsformål er problematisk sett fra et humanitært ståsted. Grunnen til det er at det vil utfordre de humanitære prinsippene på den ene side, og kan på lang sikt redusere den tillit humanitære organisasjoner har hos de stridende parter på den annen.²⁰⁹ Dermed kan deres mulighet til å få tilgang til områder hvor nøden er stor i fremtiden bli redusert. Det kan i den forbindelse være mulig at enheter som jobber ut fra humanitære prinsipper i mindre grad vil samarbeide med en virksomhet som har utgangspunkt i EBAO, enn tilfelle er for integrerte operasjoner.

Men sett i forhold til sivile aktører som ikke jobber etter de humanitære prinsippene, vurderes situasjonen å være noe annerledes. For eksempel fikk man iverksatt samarbeid mellom sivile og militære enheter under ISAF IX, hvor man i felleskap jobbet med sikkerhetsspørsmål, veibygging, undervisning, offentlig forvaltning og så videre. I den forbindelse samarbeidet enhetene ved den enkelte "Provincial Reconstruction Team" (PRT) om å innhente og vurdere informasjon om hvor langt man hadde kommet med å generere operasjonsplanens effekter. Tilsvarende samarbeidsmåter finnes for eksempel mellom de sivile enhetene som er organisert under "Principal Deputy Special Representative of the Secretary-General" (PDSRSG) i FNs operasjon i Sudan, hvor det enkelte "Field Office" koordinerer på taktisk nivå og rapporterer til overordnet ledelse.²¹⁰ Denne samarbeidspraksisen synes å tale for at det kan være mulig å få til EBAO i samarbeidet mellom sivile enheter som ikke jobber ut fra humanitære prinsipper.

ISAF IX praktiserte én strømlinjeformet rapporteringslinje fra taktisk nivå til operasjonens ledelse. I denne forbindelse ble informasjon innhentet og systematisert på taktisk nivå før den ble videreformidlet i rapporteringskjeden. Som sagt innledningsvis i dette avsnittet, så ligner dette på tilsvarende mekanisme i integrerte operasjoner. Men måten dette er gjort på, er langt mer komplisert i en integrert operasjon. Grunnen til det er at det er flere koordi-

²⁰⁸ Støre, 2005; Weir, 2006

²⁰⁹ Barth Eide et al. 2005; Weir, 2006

²¹⁰ Supra, side 19f; SUMP, 2006

neringslinjer gjennom et system av møter og samarbeidsrelasjoner på taktisk nivå på den ene side, og flere rapporteringslinjer fra det taktiske nivået til operasjonens ledelse på den annen.²¹¹

I en integrert operasjon har rapporteringslinjene sitt utgangspunkt i operasjonens "Field Offices", militære sektorsjefer, og FNs representant for "Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA). I den forbindelse vil statusinformasjon fra taktisk nivå til "Joint Operation Centre" (JOC) i en integrert operasjon vil derfor dels komme fra en militær sektorledelse, og dels fra et "Field Office".²¹² Dette i tillegg til at den enkelte sivile enhet som ikke er direkte underlagt en leder i denne strukturen rapporterer til sine moderenheter i FN, hvor denne informasjonen tilkommer operasjonen via andre kanaler. To eksempler på dette kan være den informasjon som "Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA) og "Department of Safety and Security" (DSS) har fått tilgang til fra sine lokale enheter først samles og vurderes hos dem, for deretter å bli videreformidlet til operasjonens ledelsesstruktur.²¹³

Dette synes å være svært forskjellig fra måten det ble gjort i ISAF IX. Slik sett kan de eksisterende komplekse rapporteringslinjene i integrerte operasjoner være forhold som problematiserer mulighetene for å få etablert entydige linjer for kommando og kontroll på taktisk nivå, og redusere EBAOs forenelighet med integrerte operasjoner på dette punkt.

²¹¹ Supra, side 16f

²¹² Supra, side 16f; SUMP, 2006

²¹³ SUMP, 2006

6 Konklusjon - Er EBAO forenelig med integrerte operasjoner?

Dette prosjektet har gjennomført en bred tilnærming til problemstillingen:

Er effektbasert tilnærming til operasjoner (EBAO) forenelig med integrerte operasjoner?

Under behandlingen av denne problemstillingen er det innledningsvis skisserte hvorfor integrerte operasjoner og EBAO har blitt aktualisert, hva disse to operasjonsformene er, samt hvilke utfordringer som er knyttet til disse.

Dernest er det vurdert hvorvidt EBAO rent kulturelt er forenelig med FNs integrerte operasjoner, hvorvidt måten enhetene i FN er organisert og samarbeider på er forenelig med EBAO, om planprosessen til EBAO er forenelig med "Integrated Mission Planning Process" (IMPP), og om EBAO og integrerte operasjoner er forenelige når en vurderer hvordan saksgangen er fra informasjon om operasjonens fremdrift innhentes til nye planer foreligger.

La med nå til slutt oppsummere og forsøke å gi et svar på hvorvidt EBAO er forenelig med integrerte operasjoner.

Dagens konflikter har blitt komplekse ved at det er svært mange faktorer som enkeltvis, eller i kombinasjon, bidrar til at konflikter oppstår og vedlikeholdes. FN har erfart at deres flerdimensjonale håndtering av slike konflikter har vært for dårlig koordinert. I dag er integrerte operasjoner et verktøy for å planlegge, styre og koordinere FNs innsats under håndtering av komplekse konflikter på en bedre måte enn før.²¹⁴ Ambisjonen ivaretas gjennom "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) hvor FN i operasjonens planfase etablerer arbeidsgruppene "Integrated Mission Task Force" (IMTF) og "Integrated Mission Planning Team" (IMPT). I gjennomføringsfasen skal den integrerte styringen på operasjonelt nivå skje gjennom "Special Representative of the Secretary-General" (SRSG) med støtte fra "Joint Operation Centre" (JOC) og "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC).

Det har vært en tilsvarende utvikling på militær side. Blant annet har den raske teknologiske utviklingen gjort det mulig å anvende militære virkemidler på en mer presis måte enn før. Denne utviklingen, kombinert med erkjennelsen av at militærmakt alene ikke er tilstrekkelig for å håndtere komplekse konflikter, har ført til at man også fra militær side har

²¹⁴ Supra, side 10f

sett nødvendigheten av å samarbeide med sivile ressurser på en mer helhetlig måte enn tilfellet har vært før. På denne bakgrunnen har NATO begynt å arbeide med et EBAO-konsept hvor fokuset rettes mot mer presis anvendelse av virkemidler på den ene side, og mer målrettet og helhetlig samarbeid med sivile enheter på den annen.

I EBAO skal enhetene først og fremst styre sin ressursbruk etter de resultater de skal skape, og ikke etter innsatser og virkemidler i seg selv.²¹⁵ For å få det til er det foreslått en ny gjennomgripende planprosess som skal erstatte eksisterende fellesoperative planprosesser i NATO. I tillegg er det utviklet en egen effektdreven styringssløyfe kalt "Joint Effects Tasking Order" (JETO) for å ivareta en effektdrevet gjennomføring.²¹⁶ Ut over en vanlig fellesoperativ hovedkvarterstruktur skal det etableres "Operations Analysis Cell" (OAC), "Assessment Working Group" (AWG) og "Joint Coordination and Effects Branch" (JCEB) for understøttelse av operasjonsledelsens effektdrevne styring.

En utfordring med integrerte operasjoner er at det kan være et stort tidspress i planleggingsfasen. Dette har blant annet ført til at planprosessen i praksis ikke alltid har blitt gjennomført slik den er skissert i "Integrated Mission Planning Process" (IMPP). EBAO legger på sin side til grunn en omfattende og gjennomgripende saksgang som skal involvere organisasjonen på en annen måte enn det som er lagt til grunn i integrerte operasjoner. FN fungerer også på en annen måte enn NATOs kommandostruktur. Videre er det tendenser til at tidspress fører til at FN ser bort fra arbeide utført av "Integrated Mission Task Force" (IMTF) og "Integrated Mission Planning Team" (IMPT) når operasjoner skal starte. Slike tendenser vurderes som usikkerhetsmomenter i forhold til om EBAO kan gjennomføres i praksis i en startfase av FNs integrerte operasjoner.

En annen utfordring med integrerte operasjoner er at det skal opprettes en integrert struktur for kommando og kontroll i et operasjonsområde hvor det som regel vil inngå enheter som allerede er i full gang med sitt arbeide. Disse kan ha andre prioriteringer og en annen tidshorisont for sin tilstedeværelse enn det som er lagt til grunn for FNs integrerte operasjon. Dette kan føre til at de enheter som allerede er i full gang med sitt arbeide kan bli motstridig i forhold til å innordne seg nye prioriteringer.²¹⁷

²¹⁵ Supra, side 23f

²¹⁶ Vedlegg A, side 81; Supra, side 34f

²¹⁷ Supra, side 20

En tilsvarende problemstilling synes å være knyttet til EBAO ved at også dette konseptet legger til grunn at det skal etableres et samarbeid med enheter som vil ha en påvirkning på operasjonens målsettinger. Men det er også slik at EBAO har et høyere ambisjonsnivå ved at en skal samarbeide og prioritere mellom hvilke effekter en skal ha, og den rekkefølge disse skal oppstå. For å få til det forutsettes det i EBAO at samarbeidende enheter skal innordne seg en enhetlig kommandostruktur hvor en skal jobbe med et effektfokus under en felles ledelse.

Sett i lys av eksisterende utfordringer med FNs integrerte operasjoner vurderes EBAO sitt ambisjonsnivå på dette punkt å være lite realistisk. En årsak er at linjene for kommando og kontroll på grunn av FNs egenart som regel avviker fra intensjonen om klare styringslinjer på operasjonens taktiske nivå. En annen årsak er at FN har erfaringer med at ikke alle enhetene er like samarbeidsvillige når operasjonen etableres. En tredje årsak er at det generelt sett er knyttet utfordringer til å bli enige om hva som er riktige løsninger og rekkefølge på tiltak. Det vil derfor være usikkert hvorvidt EBAO lar seg implementere fullt ut i FNs integrerte operasjoner.

Når det gjelder EBAO, så er det lagt til grunn at planressursene skal være i stand til å identifisere helhetlige systemegenskaper i en såkalt PMESII-modell. Problemstillingen i den forbindelse er knyttet til hvorvidt det er mulig å identifisere alle forhold som påvirker hvorledes tiltak fører til effekter. Det er også slik at FN har erfart at man tradisjonelt har hatt for stor tillit til "Political Affairs Officers and panels experts" evne til å foreta helhetlige og tidsriktige situasjonsanalyser.²¹⁸ EBAO har i den forbindelse et høyere ambisjonsnivå for analysekapasitetene enn det FN tradisjonelt har hatt. Disse forholdene taler for at det vil være lite realistisk å få til EBAO i praksis i FNs integrerte operasjoner.

Hvis en i tillegg legger til grunn at FN har slitt med å holde kontinuitet i sentrale planfunksjoner på operasjonenes operasjonelle nivå,²¹⁹ så synes også det å redusere muligheten for implementering av EBAO i en integrert operasjon. Grunnen til det er at EBAO legger til grunn at man skal både opprettholde og utvikle en helhetlig PMESII-systemforståelse gjennom hele operasjonen. Dermed synes også dette å bidra til usikkerhet til hvorvidt EBAO er gjennomførbart over tid i FN-ledete integrerte operasjoner.

²¹⁸ Ibid

²¹⁹ Ibid

Vurderingen av muligheten for kulturell forenelig mellom EBAO og integrerte operasjoner indikerer at det eksisterer en generell skepsis blant de sivile enhetene i FN i forhold til hvor tett en vil være integrert med militære virksomhetsområder. Her ser det ut til å være følelsemessige spenninger mellom sivile og militære som sett fra de siviles ståsted kan være basert på oppfatninger av de militæres tradisjonelle roller på den ene side, og opplevelsen av at de militære overtar enda større andel av deres tradisjonelle oppgaver på den annen.

Det er i den sammenheng argumentert for at EBAO-konseptet bidrar til at tradisjonelle krigerdyder viker til fordel for mer sivile grunnverdier. Det er også slik at EBAO tilfører samarbeidsrutiner som over tid kan bidra til opplevelsen av en mer åpen og tillitsvekkende samarbeidsform. Slik sett vil EBAO kunne kompensere for de siviles tradisjonelle skepsis overfor militære intensjoner.

Men det synes samtidig å være slik at EBAO vil medføre et komplisert begrepsapparat som kan føre til at samarbeidet mellom sivile og militære reduseres. Men likevel vurderes EBAO kulturelt sett å være forenelig med FNs integrerte operasjoner, først og fremst ved at en EBAO-praktiserende militær komponent kan være en katalysator for utvidelsen av de sektorielle perspektivene til å bli mer tverrsektoriell. Dermed kan EBAO bidra til å frembringe mer helhetlig og nyansert beslutningsgrunnlag for operasjonens ledelse.²²⁰

Det er også foretatt en vurdering av hvorvidt EBAO er forenelig med integrerte operasjoner når en ser på måten enhetene i NATO og FN er organisert og samarbeider på. Diskusjonen i dette prosjektet viser at konseptene er utviklet ut fra forskjellige ståsted. For det første er det argumentert for at FN har få planressurser med hovedsakelig sivil plankompetanse, mens NATO har omfattende planressurser med hovedsakelig militær plankompetanse.

For det andre er det poengtert at FNs egenart gir reduserte muligheter til å få til en gjennomgripende saksgang uten å ta i bruk arbeidsgruppemetodikk for å sikre forankring av planarbeidet i egen organisasjon. Dette i motsetning til NATOs tradisjonelle hierarki hvor en allerede har etablert gode rutiner som sikrer gjennomgripende involvering av organisasjonens ressurser.

²²⁰ Supra, side 48f

For det tredje er det identifisert at FN har lagt til grunn et arbeidsoppgavefokus i sin tilnærming til planarbeidet, mens EBAO på sin side legger til grunn et effektfokus.

For det fjerde er det slik at FNs egenart problematiserer muligheten for etablering av klare linjer for kommando og kontroll, noe NATOs militære organisasjon har lang tradisjon for å ha.

Totalt sett ser det ut til å være et gap mellom en EBAO planløsning med utgangspunkt i en hierarkisk organisasjon med velfungerende planressurser og -systemer, og en FN-integrasjonsløsning med basis i en lite hierarkisk organisasjon med vesentlig færre planressurser og -systemer. Av den grunn vil det være rimelig å si at EBAO og integrerte operasjoner er så vidt forskjellige at EBAO er et konsept som ikke uten videre lar seg forene med integrerte operasjoner på dette punkt.

EBAO planprosess og FNs "Integrated Mission Planning Process" (IMPP) er også sammenlignet og vurdert. Det kan i den forbindelse se ut som om disse to planprosessene starter og ender opp på tilsvarende måte. Det synes også å være slik at den operasjonsplan prosessene skal resultere i har tilsvarende innhold. Det er samtidig argumentert for at det som skiller sluttproduktene fra hverandre er det faktum at planlagte tiltak har forskjellig begrunnelse. I EBAO er tiltakene begrunnet ut fra de effekter tiltakene skal føre til, mens integrerte operasjoner har en begrunnelse ut fra faglige vurderinger av situasjonen innenfor hvert enkelt fagområde. Slikt sett viser diskusjonen at et effektfokus står mot et oppgavefokus i planarbeidet.

Det er også identifisert at de produkter som skal utarbeides underveis, og de mekanismer som en skal jobbe etter, er vesentlig forskjellig. EBAO legger til grunn en naturlig saksgang der organisasjonen involveres gjennom bruk av støttesystemer på en gjennomgripende måte, etter tilsvarende modell som fellesoperative planprosesser blir håndtert i dag. Det vil si at EBAO utnytter dagens arrangement for kommando og kontroll hvor organisasjonen allerede har fastlagte møtestrukturer, samt måter å informere og involvere organisasjonen på.

Denne formen for gjennomgripende saksgang vurderes å stå i motsetning til integrerte operasjoner. Her brukes arbeidsgruppemetodikk for å gjennomføre planarbeid og forankre arbeidet i øvrige del av FNs organisasjon helt frem til operasjonsplanen er klar. På grunn av FNs egenart synes diskusjonen å vise at EBAO sin måte å håndtere planprosessen på kan bli en utfordring å få til i praksis i FNs integrerte operasjoner.

Det er også argumentert for at de plandokumenter som produseres underveis er så forskjellige at EBAO kan medføre en vesentlig endring i måten FN skal gjennomføre dette arbeidet på. Til tross for at sluttproduktene kan sammenlignes, må EBAO sies å være så annerledes på dette punkt at konseptet neppe vil være forenelig med integrerte operasjoner.²²¹

Til slutt er EBAO og tilsvarende mekanismer i integrerte operasjoner vurdert ut fra måten operasjonskonseptene ser for seg håndtering av saksgangen fra innhenting av informasjon om operasjonens fremgang, til beslutning om nye planer er foretatt. I den sammenheng synes det å være det to trekk som gjør EBAO og integrerte operasjoner forskjellige og lite forenelige. Det ene er forholdet mellom etterretningsfunksjonalitet og humanitære behov, og det andre er muligheten for å få til entydige linjer for kommando og kontroll på taktisk nivå.

Hva angår etterretningsfunksjonaliteten i EBAO, så er det argumentert for at det er problematisk å kombinere etterretningsarbeid med de humanitære prinsippene upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet. En kan i den forbindelse ikke forvente at enheter som jobber ut fra disse prinsippene vil innordne seg et slikt konsept. Slikt sett er det usikkert hvorvidt EBAO vil la seg implementere i praksis i en integrert operasjon på dette punkt.

Men når det er sagt, er det slik at det har vært praktisert et slikt samarbeid med sivile ikke-humanitære ressurser i NATOs ISAF IX med hell. Siden dette ligner på tilsvarende rapporteringsmekanismer i dagens integrerte operasjoner mellom lokale "Field Offices" og operasjonens ledelsesstrukturer, synes det å tale for at det kan være mulig å praktisere EBAO-lignende rapporteringsrutiner innenfor ikke-humanitære virksomhetsområder. Slik sett taler dette for at EBAO kan være forenelig i et begrenset omfang i FNs integrerte operasjoner.

Når det gjelder muligheten for å få til klare linjer for kommando og kontroll legger EBAO opp til en enhetlig rapporteringslinje der man på taktisk nivå sammenstiller all relevant informasjon, før den vidererapporteres. Dette i motsetning til integrerte operasjoner der samarbeidsrelasjonene og rapporteringslinjene på taktisk nivå er kompliserte. Også dette synes å støtte vurderingen av at FNs egenart og organisering av integrerte operasjoner på taktisk nivå bidrar til usikkerhet for hvorvidt EBAO lar seg forene.

²²¹ Supra, side 61f

Men det er også argumentert for at EBAO kan være forenelig på operasjonelt nivå i en integrert operasjon av den grunn at integrasjonsfunksjonene "Joint Operation Centre" (JOC), "Joint Mission Analysis Centre" (JMAC) og "Security Information and Operation Cell" (SIOC) i fremtiden vil bli bemannet med militære plan-, etterretnings- og styringsressurser. Dermed kan en forvente at fremtidige integrerte operasjoner rent styringsmessig kan få til et effektfokus under selve gjennomføringen. Slik sett kan vi kanskje konkludere med at EBAO i fremtiden kan bli mer forenelig med integrerte operasjoner enn hva tilfellet er i dag.

Hvis vi ser på denne diskusjonen helhetlig, synes det ikke å være mulig å trekke en entydig konklusjon på dette prosjektets problemstilling. Men på den annen side ser det ut til at det er to perspektiver som skiller seg ut. Disse er planlegging og gjennomføring.

I forhold til planperspektivet synes EBAO å legge til grunn andre organisatoriske egenskaper enn hva FNs planprosess gjør. Blant annet tar EBAO i bruk organisatorisk gjennomgripende mekanismer og omfattende planressurser for håndtering av en effektfokusert saksgang. Med bakgrunn i FNs egenart vurderes dette som problematisk å få til i praksis. Videre er det slik at de enkelte fasene i EBAO-planprosess avviker på vesentlige punkter fra tilsvarende steg i "Integrated Mission Planning Process" (IMPP). Tilpasning av FNs planprosess slik at den kan ivareta den samme form for saksgang som EBAO krever i en planfase vil i den sammenheng kreve omfattende revisjon av FNs måte å gjennomføre sitt planarbeid på. Samtidig synes det å være nødvendig med organisatoriske tilpasninger i FN for å bli i stand til å ivareta en effektdrevet planprosess på samme måte som EBAO-konseptet krever. Slik sett synes EBAO å være uforenelig med integrerte operasjoners planfaser.

Hva angår gjennomføringsperspektivet, så er situasjonen noe annerledes enn for planperspektivet. For det første viser diskusjonen at styringsmekanismene under gjennomføring av integrerte operasjoner er tilstrekkelig like EBAOs tilsvarende mekanismer, slik at EBAO i et begrenset omfang kan ha en mulighet til å virke i praksis i en integrert operasjon.

For det andre er det slik at man har positiv praktisk erfaring med EBAO fra NATOs ISAF IX hvor en inkorporerte sivile ikke-humanitære virksomhetsområder i en felles kommandostruktur. Dette taler for at EBAO kan virke i tilsvarende situasjoner i FNs integrerte operasjoner.

For det tredje er det identifisert potensialer ved at en EBAO-praktiserende militær komponent i fremtiden kan inngå i en integrert operasjon. I den forbindelse vil en militær komponent kunne bidra til at fremtidens integrerte operasjoner får et effektfokus ved at dens planressurser skal inngå i operasjonens styringsstruktur.

For det fjerde er det argumentert for at EBAO kan bidra positivt i forhold til den spenning som eksisterer mellom militære og sivile i dagens integrerte operasjoner. I de operasjoner som er lagt til grunn i dette prosjektet er at militære komponenter ressursmessig er vesentlig større enn de sivile enhetene. I denne situasjonen vil en militær komponents samarbeidsmodus ha stor betydning for forholdet mellom sivile og militære enheter. Hvis trenden med store militære ressurser i forhold til de sivile fortsetter, vurderes vekten av de samarbeidsegenskapene EBAO tilfører å være mer positiv, enn tilfellet vil være om de militære komponentene hadde hatt utgangspunkt i tradisjonelle militære doktriner og krigerdryder. EBAOs effektdrevne styringsmekanismer bidrar til forventningsavstemte operasjonsplaner og helhetlig systemforståelse, noe som er vesentlige egenskaper for å få til godt samarbeid i integrerte operasjoner.

Til tross for at det er identifisert en rekke utfordringer knyttet til gjennomføring av integrerte operasjoner, så viser denne diskusjonen at det også er mange forhold som taler for at EBAO kan være et nyttig og relevant hjelpemiddel for å få en resultatdrevet gjennomføring av fremtidige integrerte operasjoner. Når en ser bort fra utfordringene med det humanitære ansvarsområdet, vurderes egenskapene som EBAO tilfører å passe bra med tilsvarende forhold i integrerte operasjoner. Slik sett vurderes EBAO som forenelig med integrerte operasjoners gjennomføringsfase.

Referanser

- AAP-6 (02. mars 2006): *NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. North Atlantic Treaty Organization / NATO Standardization Agency
 - AJP-01(B) (10. desember 2002): *Allied joint Doctrine*. North Atlantic Treaty Organization / NATO Standardization Agency. NATO/PfP UNCLASSIFIED
 - AJP-3 (09. september 2002): *Allied joint Operations*. North Atlantic Treaty Organization / NATO Standardization Agency. NATO UNCLASSIFIED
 - Alberts, David S. & Hayes, Richard E. 2006. *Understanding Command and Control*. The Command and Control Research Program (CCRP). Modifisert 14. desember 2007. http://www.dodccrp.org/publications/pdf/Alberts_UC2.pdf
 - Ammitzbøll, Katarina & Torjesen, Stina. (11.april 2007): *Maximum or minimum? Policy options for democratisation initiatives in UN Peace Operations*. NUPI
 - Barth Eide, E. Kaspersen, A. T. Randolph, K. & Hippel, K. 2005. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, NUPI Oslo, UN ECHA Core Group
 - Brahimi, L. (red.) (21. august 2000): *Report of the Panel on United Peace Operations*. United Nations. Ref: A/55/305-S/2000/809
 - Call, Charles T. and Cousens, Elizabeth M. (mars 2007). *Ending Wars and Building Peace*. Coping with Crisis, Working Paper Series. International Peace Academy Publications. http://www.ipacademy.org/asset/file/151/CWC_Working_Paper_ENDING_WARS_CC_EC.pdf
 - Casares, Ignacio. 2007. *Background on EBAO*. Upublisert. Presentasjon om NATO sitt arbeide med integrasjon i forbindelse EBAO, 5. januar 2007. Norfolk: North Atlantic Treaty Organization / Supreme Allied Commander Transformation
 - CDUNPO (08. juli 2006): *Capstone doctrine for United Nations Peacekeeping Operations – Draft 2 (CDUNPO)*. United Nations
 - DEBAO (2006). *Development of NATO's Effects-Based Approach to Operations – Bi-Strategic Command Discussion Paper (DEBAO)*. Upublisert. North Atlantic Treaty Organization. NATO UNCLASSIFIED
 - Deptula, David A. 2001. *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*, Arlington, VA (Aerospace Education Foundation)
 - Dobbins James, Jones, Seth G., Crane, Keith, Rathmell, Andrew, Steele, Brett, Teltschik, Richard, Timilsina Anga. 2005. *The UN's role in nation-building – From Congo to Iraq*. Rand Corporation
 - DPKO (31 mai 2006): *DPKO Policy Directive – Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres*. United Nations, Department of Peacekeeping Operations,
 - FD (11. oktober 2004): *Styrke og relevans – Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet (FD)
 - FFOD (25.mars 2007): *Forsvarets fellesoperative doktrine – Utkast 3 (FFOD)*. Upublisert. Forsvarets stabsskole.
-

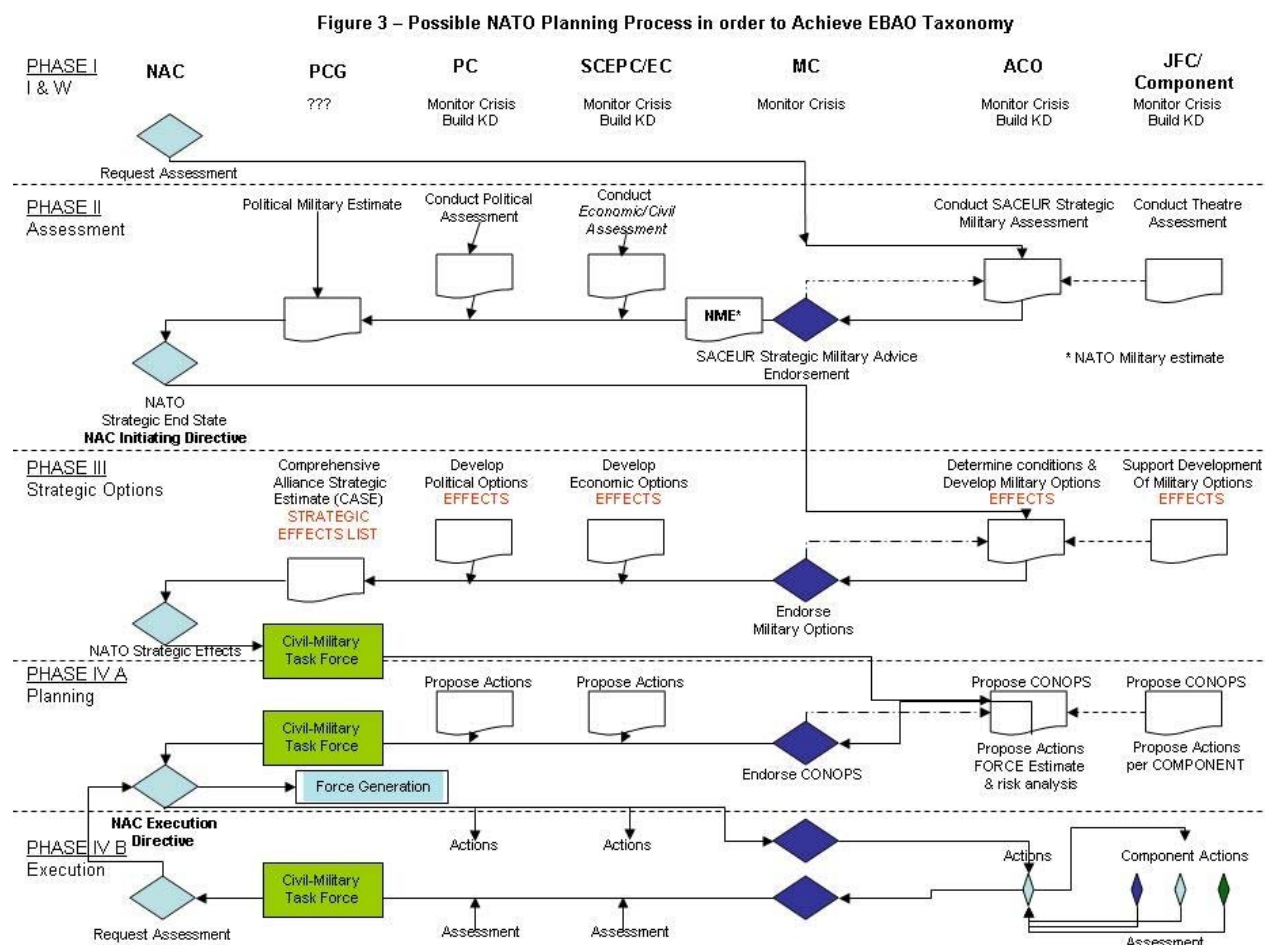
-
- FN (5. mars 2007): *New Challenge, New horizons*. United Nations Peace Operations Year in Review – 2006. United Nations.
http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review06/YIR2006.pdf
 - Grenness, Carl Erik. 2007. *Forelesning i samarbeid og ledelse*. Presentasjon for studenter i organisasjonspsykologi. Oslo: Universitet i Oslo. 13 mars 2007.
<http://www.uio.no/studier/emner/sv/psykologi/PSY2400/h05/undervisningsmateriale/2400-2-samarbeid%20og%20ledelse.ppt>
 - IMPP (13. juni 2006): *Integrated Mission Planning Process – Guidelines (IMPP)*. NYC: Secretary-General United Nations
 - Janowitz, Morris. 1960. *The professional soldier – a social and political portrait*. Glencoe
 - Malan, Mark. (August 2005): *Intelligence in African Peace Operations: Addressing the Deficit*. KAIPTC paper no 7. The Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. http://www.kaiptc.org/upload/general/no_7.pdf
 - Moskos, Charles C.(red.), Segal, David R. (red.), Williams, John A.(red.). 2000. *The Postmodern Military – Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
 - NATO OTAN, (Oktober 2006): Briefing: *Helping secure Afghanistan's future*. NATO OTAN/North Atlantic Treaty Organization.
http://www.nato.int/docu/briefing/afghanistan-2006/afghanistan_e.pdf
 - Olsen, John Andreas. 2003. *Strategic Air Power in Desert Storm*. London: Frank Cass, s. 286-296
 - Osland, Kari M. 2005. *The UN & Integrated Missions*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt
 - Paris, Roland. (Oktober 2006): *Understanding the “coordination problem” in postwar state-building - Draft not for citation*. University of Ottawa/School of Public and International Affairs. Tillatelse for sitering fått via e-post 19/04-2007. http://state-building.org/resources/Paris_RPPS_October2006.pdf
 - Red (2006). *Report on the Senior Level Security Seminar*. Resymé fra seminar om sikkerhet for sivile humanitære organisasjoner i Arlington hos Management Sciences for Health. 23. – 24. februar 2006. Red – The International Health Exchange, s. 14-16.
<http://www.redr.org/london/training/courseDescription/documents/SecuritySeminarReportFeb2006.pdf>
 - Rekkedal, Nils Marius. 2003. *Moderne krigskunst*. Oslo: Forsvarets stabsskole
 - Singer, P. W. 2003. *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell University Press.
 - Smith, Edward A. 2006. *Complexity, Networking, & Effects-Based Approaches to Operations*. The Command and Control Research Program (CCRP).
http://www.dodccrp.org/files/Smith_Complexity.pdf
 - Støre, Jonas G. 31. januar 2005. *In the new types of conflict we face, how do define and defend humanitarian space?* Norwegian Red Cross lecture in the Norwegian Atlantic Committee's 40th annual Leangkollen Conference.
-

-
- SUMP (16. februar 2006): Sudan Unified Mission Plan (SUMP). United Nations.
<http://www.unsudanig.org/unsudan/data/Sudan%20Unified%20Mission%20Plan.pdf>
 - Taquet, Jean-Luc. 2007. *Enabling the "Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept"*. Upubliser. Presentasjon om NATO sitt CIMIC-arbeide i forbindelse EBAO, 5. januar 2007. Norfolk: North Atlantic Treaty Organization / Supreme Allied Commander Transformation
 - Teft, Martin. 2007. *NATO - Where we are and where we are going*. Upublisert. Presentasjon om NATO sitt arbeide med EBAO, 5. januar 2007. Norfolk: North Atlantic Treaty Organization / Supreme Allied Commander Transformation
 - Tira, Ron. (November 2006): *Breaking the Amoeba's Bones*. Strategic Assessment Volume 9, No. 3. november 2006. Telaviv: Telaviv University / Jaffee Center for strategic studies
 - UNDP (juli 2006): *Bureau Strategy 2007-2011 – Final Draft*. United Nations Development Programme / Bureau for Crisis Prevention and Recovery.
 - Vego, Milan N. 2006. *Effects-Based Operations: A Critique*. Joint Force Quarterly. Issue 41, 2nd quarter 2006 s. 57. http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/4114.pdf
 - Weir, Erin A. (Juni, 2006): *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the humanitarian Imperative*. KAIPTC Monograph No. 4. The Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre.
http://www.kaiptc.org/upload/general/Mono_4_weir1.pdf

Andre kilder

- Egne notater fra forelesning i ledelse ved Forsvarets stabsskole høsten 2005
- Egne notater fra møte i Norfolk 5. januar 2007
- Egne notater fra møtet i New York 9. januar 2007
- <http://www.un.org/Depts/dpko/faq/q4.htm>: 02. april 2007
- <http://www.un.org/peace/peacebuilding/questions.htm>, 02.april 2007
- ISAF NU HQ 2/5-2007 – Elektronisk post om informasjon om JETO i ISAF
- UNAMA: <http://www.unama-afg.org>
- UNMIL: <http://www.unmil.org>

Vedlegg A – Utkast til NATOs EBAO planprosess - NATO UNCLASSIFIED

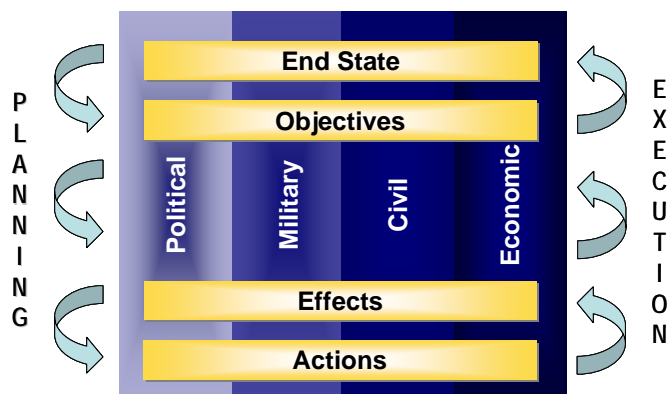


Figur 12, Utkast til effektdreven planprosess i NATO²²²

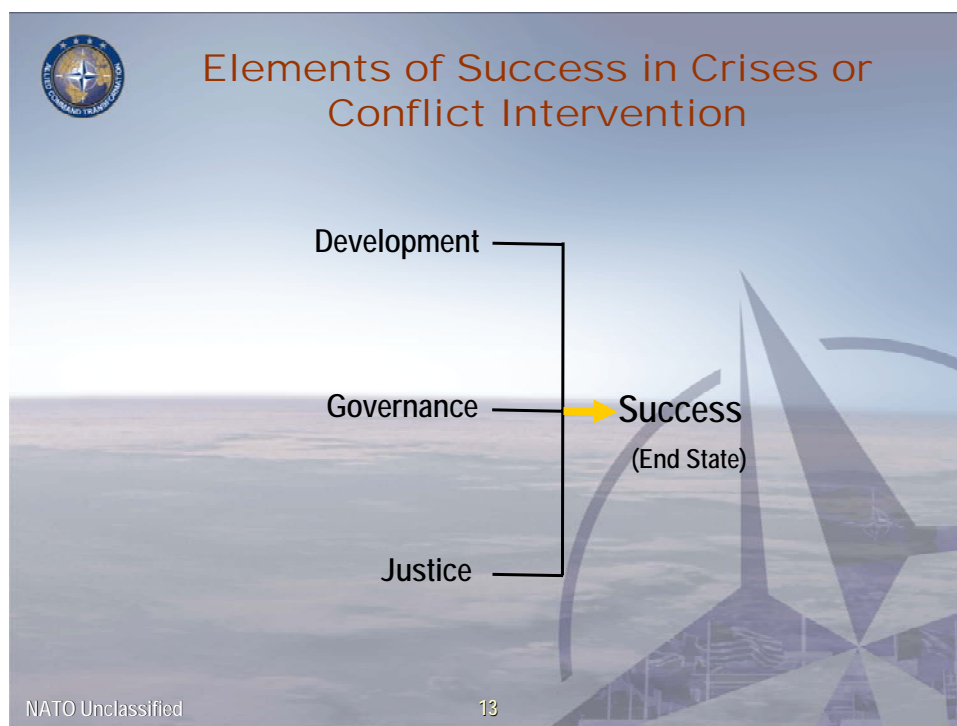
²²² DEBAO, 2006:16

Vedlegg B – Et eksempel på relasjonen mellom slutttilstand, mål, effekter, tiltak og ressurser – NATO UNCLASIFIED

NATO bruker følgende begreper for dette²²³: Slutttilstand = "End state", Mål = "Objectives", Effekter = "Effects" og Tiltak = "Actions". Sammenhengen skisseres slik:



Figur 13, Sammenhengen mellom planlegging og gjennomføring, samt sluttsituasjon, målsettinger, effekter og tiltak²²⁴

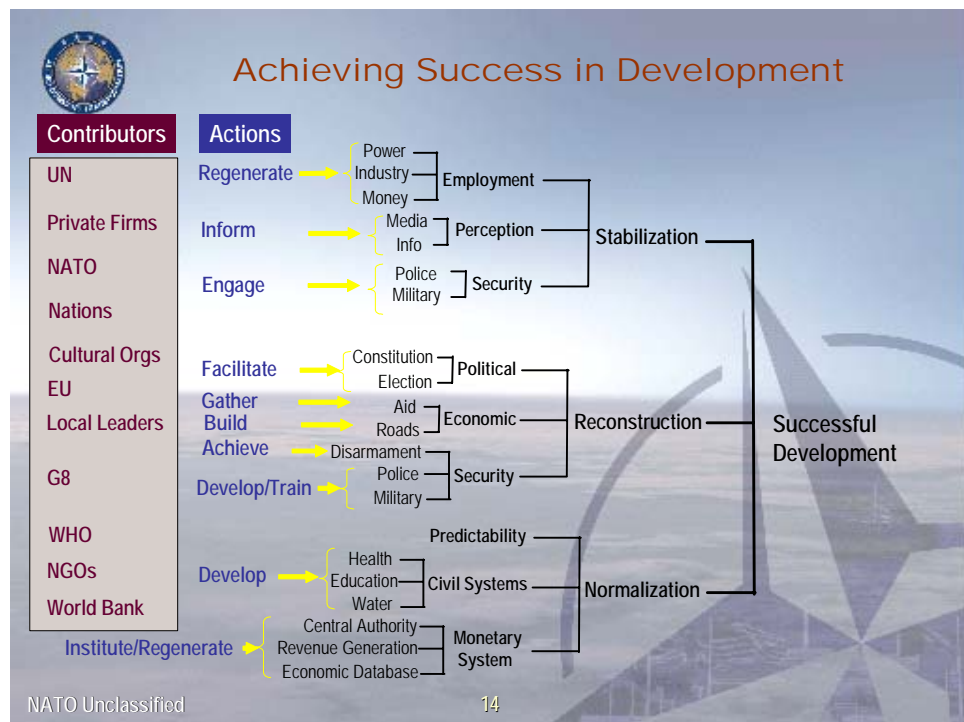
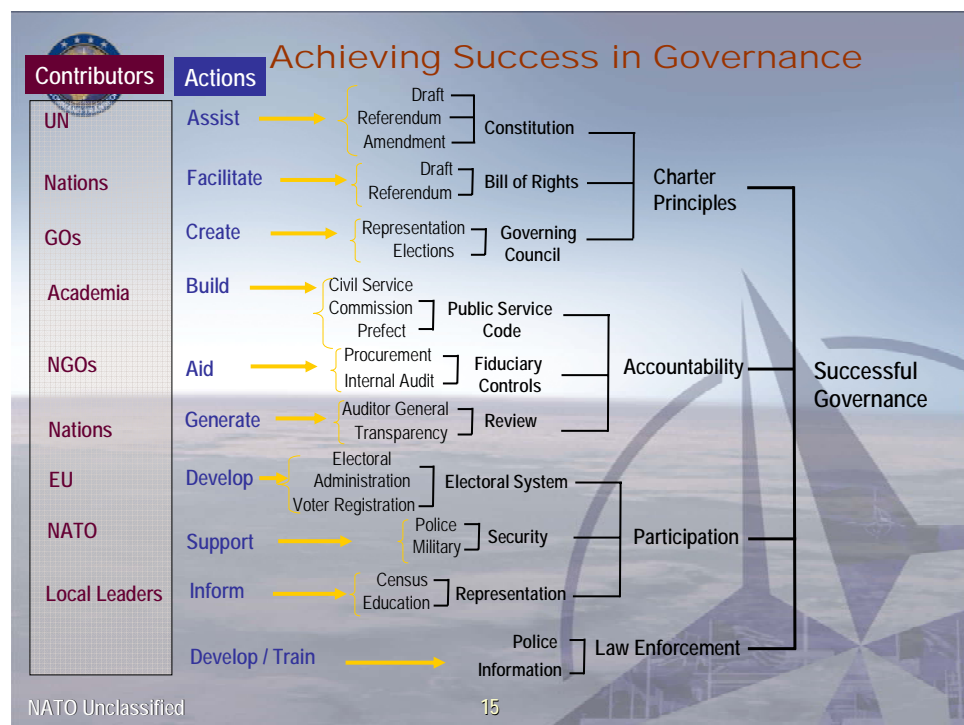


Figur 14, Relasjonen mellom Slutttilstand og Mål²²⁵

²²³ DEBAO, 2006:7

²²⁴ DEABO, 2006:7

²²⁵ Teft, 2007:13

Figur 15, Relasjonen mellom Mål, Effekter, Tiltak og ressurser²²⁶Figur 16, Relasjonen mellom Mål, Effekter, Tiltak og ressurser²²⁷²²⁶ Ibid, side 14²²⁷ Ibid, side 15